

**The Corporation of the City  
of Windsor** *Appellant*

v.

**The Canadian Transit Company** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada and  
Federation of Canadian Municipalities**  
*Intervenors*

**INDEXED AS: WINDSOR (CITY) v. CANADIAN TRAN-  
SIT CO.**

**2016 SCC 54**

File No.: 36465.

2016: April 21; 2016: December 8.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Cromwell,  
Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté and  
Brown JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF  
APPEAL

*Courts — Jurisdiction — Federal Court — Relief sought under constitutional law — Company incorporated by federal legislation owning and operating Canadian half of bridge between Canada and United States — Company purchasing residential properties near bridge to facilitate maintenance and expansion — City issuing repair orders against properties pursuant to municipal by-law — Company applying to Federal Court for declarations that it has rights under its incorporating legislation which supersede municipal by-law — Whether Federal Court has jurisdiction to decide whether Company must comply with by-law and repair orders — Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, s. 23 — An Act to incorporate The Canadian Transit Company, S.C. 1921, c. 57.*

The Canadian Transit Company owns and operates the Canadian half of the Ambassador Bridge connecting Windsor, Ontario, and Detroit, Michigan. The Company was incorporated in 1921 by *An Act to incorporate The Canadian Transit Company* (the “CTC Act”). The CTC

**The Corporation of the City  
of Windsor** *Appelante*

c.

**The Canadian Transit Company** *Intimée*

et

**Procureur général du Canada et  
Fédération canadienne des municipalités**  
*Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : WINDSOR (CITY) c. CANADIAN TRAN-  
SIT CO.**

**2016 CSC 54**

N° du greffe : 36465.

2016 : 21 avril; 2016 : 8 décembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella,  
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon,  
Côté et Brown.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

*Tribunaux — Compétence — Cour fédérale — Réparation demandée sous le régime du droit constitutionnel — Société constituée par une loi fédérale possédant et exploitant la moitié canadienne d’un pont reliant le Canada aux États-Unis — Achat par la Société de propriétés résidentielles situées près du pont en vue de faciliter l’entretien et l’agrandissement du pont — Ordres de réparation des propriétés donnés par la ville aux termes d’un règlement municipal — Société demandant à la Cour fédérale de déclarer que sa loi constitutive lui confère des droits qui l’emportent sur le règlement municipal — La Cour fédérale a-t-elle compétence pour décider si la Société doit se conformer au règlement et aux ordres de réparation? — Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, c. F-7, art. 23 — Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company », S.C. 1921, c. 57.*

La société The Canadian Transit Company (« Société ») possède et exploite la moitié canadienne du pont Ambassador qui relie les villes de Windsor, en Ontario, et de Detroit, au Michigan. En 1921, la *Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »* (la « Loi

*Act* empowered the Company to construct, maintain and operate a general traffic bridge across the Detroit River, to purchase, lease or otherwise acquire and hold lands for the bridge, and to construct, erect and maintain buildings and other structures required for the convenient working of traffic to, from and over the bridge. The *CTC Act* also declared the works and undertaking of the Company to be for the general advantage of Canada, triggering federal jurisdiction under the *Constitution Act, 1867*.

The Company has purchased more than 100 residential properties in Windsor with the intention of eventually demolishing the homes and using the land to facilitate maintenance and expansion of the bridge and its facilities. Most of the homes are now vacant and in varying states of disrepair. The City of Windsor issued repair orders against the properties pursuant to a municipal by-law. The Company has not complied with the repair orders. The parties have been engaged in proceedings relating to these repair orders in the Ontario Superior Court of Justice. In addition, the Company applied to the Federal Court for declarations to the effect that it has certain rights under the *CTC Act* which supersede the by-law and the repair orders issued under it. The City moved to strike the Company's notice of application on the ground that the Federal Court lacks jurisdiction to hear the application. The Federal Court struck the Company's notice of application for want of jurisdiction. The Federal Court of Appeal set aside that decision. This appeal deals only with the preliminary issue of whether the Federal Court has jurisdiction to decide whether the Company must comply with the City's by-law and repair orders.

*Held* (Abella, Moldaver, Côté and Brown JJ. dissenting): The appeal should be allowed, the order of the Federal Court of Appeal set aside and the order of the Federal Court striking the Company's notice of application reinstated.

*Per* McLachlin C.J. and Cromwell, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: The Federal Court does not have the jurisdiction to decide whether the City's by-law applies to the Company's residential properties. The issue should be decided by the Ontario Superior Court of Justice.

To decide whether the Federal Court has jurisdiction over a claim, it is necessary to determine the essential nature or character of that claim. Determining the claim's

*sur la CTC* ») a constitué la Société en personne morale. La *Loi sur la CTC* habilitait la Société à construire, entretenir et mettre en service un pont de circulation générale sur la rivière Détroit, à acheter, louer ou autrement acquérir et posséder des terrains pour le pont et à construire, ériger et entretenir des édifices et autres structures nécessaires pour la mise en service convenable du trafic jusqu'au pont, venant du pont, et sur le pont. Aux termes de la *Loi sur la CTC*, les travaux et l'entreprise de la Société ont également été déclarés être d'utilité publique au Canada, ce qui établissait la compétence fédérale conférée par la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La Société a fait l'acquisition de plus de 100 propriétés résidentielles à Windsor, dans l'intention de démolir les maisons par la suite et d'utiliser les terrains afin de faciliter l'entretien ainsi que l'agrandissement du pont et de ses installations. La plupart des maisons sont maintenant vacantes et elles sont plus ou moins délabrées. La Ville de Windsor a donné en vertu d'un règlement municipal des ordres de réparation visant ces propriétés. La Société n'a pas obtempéré aux ordres de réparation. Les parties s'affrontent devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario dans une instance liée à ces ordres de réparation. De plus, la Société a demandé à la Cour fédérale des déclarations suivant lesquelles elle possède, en vertu de la *Loi sur la CTC*, certains droits qui l'emportent sur le règlement ainsi que sur les ordres de réparation donnés sous son régime. La Ville a demandé la radiation de l'avis de demande de la Société, au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence pour connaître de la demande. La Cour fédérale a radié l'avis de demande de la Société pour défaut de compétence. La Cour d'appel fédérale a annulé cette décision. Le présent pourvoi ne porte que sur la question préliminaire de savoir si la Cour fédérale a compétence pour décider si la Société doit se conformer au règlement et aux ordres de réparation de la Ville.

*Arrêt* (les juges Abella, Moldaver, Côté et Brown sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli, l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale est annulée et l'ordonnance de la Cour fédérale radiant l'avis de demande de la Société est rétablie.

La juge en chef McLachlin et les juges Cromwell, Karakatsanis, Wagner et Gascon : La Cour fédérale n'est pas compétente pour décider si le règlement de la Ville s'applique aux propriétés résidentielles de la Société. Le litige doit être tranché par la Cour supérieure de justice de l'Ontario.

Afin de décider si la Cour fédérale a compétence sur une demande, il est nécessaire de déterminer la nature ou le caractère essentiel de cette demande. Le fait de

essential nature allows the court to assess whether it falls within the scope of s. 23(c) of the *Federal Courts Act*, which grants jurisdiction to the Federal Court only when a claim for relief has been made, or a remedy has been sought, “under an Act of Parliament or otherwise”. In this case, it is clear that what the Company ultimately seeks is immunity from the requirements of the by-law. The issue is therefore whether the Federal Court has the jurisdiction to decide a claim that a municipal by-law is constitutionally inapplicable or inoperative in relation to a federal undertaking.

The Federal Court has only the jurisdiction it has been conferred by statute: it is a statutory court, without inherent jurisdiction. Accordingly, the language of the *Federal Courts Act* is completely determinative of the scope of the court’s jurisdiction. Parliament established the Federal Court pursuant to its competence, under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*, to establish “additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada”. The role of the Federal Court is therefore constitutionally limited to administering federal law. The three-part test for jurisdiction, set out by this Court in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, is designed to ensure the Federal Court does not overstep this limited role. The first part of the test requires that a federal statute grant jurisdiction to the Federal Court. Section 23(c) grants jurisdiction to the Federal Court when “a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of Parliament or otherwise”, that is, when the claimant is seeking relief under federal law. The claimant’s cause of action, or the right to seek relief, must be created or recognized by a federal statute, a federal regulation or a rule of the common law dealing with a subject matter of federal legislative competence. The explicit language of s. 23 of the *Federal Courts Act* requires that the relief be sought under — and not merely in relation to — federal law. Requiring the right to seek relief to arise directly from federal law brings clarity to the scope of the Federal Court’s concurrent jurisdiction. Giving effect to the explicit wording of s. 23 minimizes jurisdictional disputes by ensuring that litigants know the scope of the Federal Court’s jurisdiction in advance. This will avoid unnecessary litigation, including disputes about whether the court should decline to exercise jurisdiction even if it has jurisdiction to hear the matter.

déterminer la nature essentielle de la demande permet au tribunal de décider si celle-ci relève de l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui confère compétence à la Cour fédérale uniquement à l’égard d’une demande de réparation ou d’un autre recours exercé « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit ». En l’espèce, il est évident que ce que la Société cherche, en définitive, c’est de se soustraire aux exigences du règlement. La question consiste donc à décider si la Cour fédérale a compétence pour statuer sur une demande alléguant qu’un règlement municipal est constitutionnellement inapplicable ou inopérant à l’égard d’un ouvrage fédéral.

La Cour fédérale possède uniquement la compétence qui lui est conférée par la loi : il s’agit d’une cour d’origine législative qui n’est pas dotée d’une compétence inhérente. En conséquence, c’est le texte de la *Loi sur les Cours fédérales* qui détermine complètement l’étendue de sa compétence. Le Parlement a établi la Cour fédérale en application de la compétence que lui reconnaît l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* d’établir « des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada ». Le rôle de la Cour fédérale se limite donc constitutionnellement à administrer les lois fédérales. Le critère à trois volets déterminatif de la compétence élaboré par la Cour dans l’arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, vise à faire en sorte que la Cour fédérale n’outrepasse pas ce rôle limité. Le premier volet du critère exige qu’une loi fédérale attribue la compétence à la Cour fédérale. L’alinéa 23c) attribue la compétence à la Cour fédérale dans les cas « de demande de réparation ou d’autres recours exercé sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit », soit lorsque le demandeur sollicite une réparation sous le régime du droit fédéral. La cause d’action du demandeur, ou le droit de solliciter une réparation, doit être créé ou reconnu par une loi fédérale, un règlement fédéral ou une règle de common law traitant d’un sujet relevant du pouvoir de légiférer du fédéral. Le texte explicite de l’art. 23 de la *Loi sur les Cours fédérales* exige que la réparation soit demandée sous le régime du droit fédéral, et non simplement relativement au droit fédéral. Exiger que le droit de demander une réparation découle directement du droit fédéral a pour effet de préciser l’étendue de la compétence concurrente de la Cour fédérale. L’application du texte explicite de l’art. 23 minimise les litiges sur des questions de compétence en faisant en sorte que les parties connaissent à l’avance l’étendue de la compétence de la Cour fédérale. On évitera ainsi les litiges inutiles, y compris les différends quant à savoir si le tribunal devrait refuser d’exercer sa compétence à l’égard d’une affaire, même s’il a compétence pour en connaître.

In this case, the Company is not seeking relief “under an Act of Parliament or otherwise”, as required by s. 23(c). The Company is seeking relief under s. 23(c) itself, or alternatively under the *CTC Act*. However, s. 23 is not itself a federal law under which the Company can seek relief. It confers on the Federal Court jurisdiction over certain claims, but does not confer on parties the right to make those claims in the first place. For that right, parties must look to other federal law. Further, although the *CTC Act* confers certain rights and powers (and imposes certain responsibilities) on the Company, it also does not give the Company any kind of right of action or right to seek the relief sought. The Company is in fact seeking relief under constitutional law, because constitutional law confers on parties the right to seek a declaration that a law is inapplicable or inoperative. A party seeking relief under constitutional law is not seeking relief “under an Act of Parliament or otherwise” within the meaning of s. 23; constitutional law cannot be said to be federal law for the purposes of s. 23. Therefore, s. 23(c) does not grant jurisdiction over the Company’s application to the Federal Court and the first part of the *ITO* test for jurisdiction is not met. There is therefore no need to consider whether the second and third parts of the *ITO* test are met. Because the test is not met, it is plain and obvious that the Federal Court lacks jurisdiction to hear the application. The motion to strike the Company’s notice of application in the Federal Court must succeed.

*Per* Moldaver, Côté and Brown JJ. (dissenting): The Federal Court has jurisdiction to hear the Company’s application and the appeal should accordingly be dismissed.

The Federal Court’s jurisdiction should be construed broadly. The Federal Court was designed to achieve two objectives: ensuring that members of the public would have resort to a national court exercising a national jurisdiction when enforcing a claim involving matters which frequently involve national elements, and making it possible for litigants who live in different parts of the country to have a common and convenient forum in which to enforce their legal rights. These purposes are better served by a broad construction of its jurisdiction.

En l’espèce, la Société ne sollicite pas une réparation « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit » comme l’exige l’al. 23c). Elle demande une réparation sous le régime de l’al. 23c) lui-même ou, subsidiairement, sous le régime de la *Loi sur la CTC*. Toutefois, l’art. 23 ne constitue pas, en soi, une règle de droit fédérale sous le régime de laquelle la Société peut demander réparation. Il confère à la Cour fédérale compétence à l’égard de certaines demandes, mais il n’a pas pour effet de conférer aux parties le droit de présenter ces demandes en premier lieu. Les parties doivent chercher ce droit dans d’autres règles de droit fédérales. En outre, bien que la *Loi sur la CTC* accorde certains droits et pouvoirs à la Société (et lui impose certaines responsabilités), elle ne lui confère aucun droit d’action ou droit de solliciter la réparation demandée. En fait, la Société demande réparation sous le régime du droit constitutionnel, parce que c’est celui-ci qui accorde aux parties le droit de demander une déclaration portant qu’une règle de droit est inapplicable ou inopérante. Une partie sollicitant une réparation sous le régime du droit constitutionnel ne le fait pas « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit », au sens de l’art. 23; on ne peut affirmer que le droit constitutionnel est de droit fédéral pour l’application de l’art. 23. Par conséquent, l’al. 23c) ne confère pas compétence à la Cour fédérale sur la demande de la Société, et il n’a pas été satisfait au premier volet du critère *ITO*. Point n’est donc besoin d’examiner s’il a été satisfait aux deuxième et troisième volets du critère *ITO*. Étant donné que le critère *ITO* n’a pas été respecté, la Cour fédérale n’a manifestement pas compétence pour entendre la demande. La requête en radiation de l’avis de demande de la Société en Cour fédérale doit être accueillie.

*Les juges* Moldaver, Côté et Brown (dissidents) : La Cour fédérale a compétence pour entendre la demande de la Société et, en conséquence, le pourvoi devrait être rejeté.

La compétence de la Cour fédérale devrait être interprétée largement. La Cour fédérale a été créée pour atteindre deux objectifs : faire en sorte que les particuliers puissent recourir à une cour nationale exerçant une compétence nationale, pour faire valoir une réclamation concernant des questions qui comportent souvent des éléments nationaux, et permettre aux plaideurs qui demeurent dans des régions éloignées l’une de l’autre de trouver là un forum commun et commode pour faire valoir leurs droits légitimes. Une interprétation large de la compétence de la Cour fédérale favorise davantage la réalisation de ces objectifs.

There is no need to characterize the essential nature of the case as a preliminary step in the analysis of jurisdiction. The test established in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, provides a comprehensive framework of analysis for determining whether the Federal Court has jurisdiction. What matters is only whether there is a statutory grant of jurisdiction, whether federal law is essential to the disposition of the case, and whether the law is validly federal. The essential nature of the case is not relevant to whether the Federal Court has jurisdiction, but to whether it should exercise it. There may be cases in which — despite the *ITO* test being met — the Federal Court should consider declining jurisdiction.

The three branches of the *ITO* test are met in this case. First, s. 23(c) of the *Federal Courts Act* provides the necessary statutory grant of jurisdiction. The three crucial elements for s. 23(c) to amount to the required statutory grant of jurisdiction under the first branch of the *ITO* test are present here: the Company has claimed relief, its claim is in relation to a work or undertaking extending beyond the limits of a province, and the claim was made “under an Act of Parliament or otherwise in relation to” this international work or undertaking.

Requiring a federal statute to expressly create a cause of action before jurisdiction may be founded “under an Act of Parliament” within the meaning of s. 23 is unduly narrow and inconsistent with Parliament’s intent in creating the Federal Court. Section 23 should be construed broadly to ensure that, if the claim for relief is related to a federal work or undertaking and the rights being enforced arise from an Act of Parliament, the claimants may approach the Federal Court. In this case, the rights the Company seeks to enforce are sourced in two separate Acts of Parliament, both of which are essential to the ultimate relief sought by the Company: the *CTC Act* and the *International Bridges and Tunnels Act*. As such, since the claim for relief is related to a federal work or undertaking and the rights that the claimant seeks to enforce arise from Acts of Parliament, s. 23(c) confers a statutory grant of jurisdiction on the Federal Court.

The *CTC Act* also satisfies the second branch of the *ITO* test: it is essential to the disposition of this case and it nourishes the statutory grant of the Federal Court’s jurisdiction, because it is central to the constitutional claim. The declarations sought by the Company in the

Il n’est pas nécessaire de qualifier l’essence de l’affaire à l’étape préliminaire de l’analyse de la compétence. Le critère établi dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, fournit un cadre d’analyse complet afin de déterminer si la Cour fédérale a compétence. Ce qui importe, c’est seulement de savoir s’il existe une attribution législative de compétence, si le droit fédéral est essentiel à la solution du litige et si la loi en cause est une loi fédérale valide. L’essence de l’affaire n’est pas pertinente lorsqu’il s’agit de savoir si la Cour fédérale a compétence, mais elle l’est lorsqu’il s’agit de savoir si elle devrait l’exercer. Il peut se présenter des affaires dans lesquelles — même si le critère *ITO* est respecté — la Cour fédérale devrait envisager la possibilité de refuser d’exercer sa compétence.

Il a été satisfait aux trois volets du critère *ITO* en l’espèce. Premièrement, l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit l’attribution législative de compétence nécessaire. Les trois éléments cruciaux pour que l’al. 23c) exprime l’attribution législative de compétence requise au titre du premier volet du critère *ITO* sont présents en l’espèce : la Société a demandé une réparation, sa demande est relative à un ouvrage s’étendant au-delà des limites d’une province, et la demande a été présentée « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit en matière » de cet ouvrage international.

Le fait d’exiger qu’une loi fédérale crée expressément une cause d’action avant de conclure à l’existence de la compétence « sous le régime d’une loi fédérale » au sens de l’art. 23 constitue une interprétation indûment étroite et incompatible avec l’intention du législateur lorsqu’il a institué la Cour fédérale. L’article 23 devrait recevoir une interprétation large de sorte que les demandeurs puissent s’adresser à la Cour fédérale si la demande de réparation a trait à un ouvrage fédéral et les droits que l’on veut faire respecter découlent d’une loi fédérale. En l’espèce, les droits que la Société vise à faire respecter proviennent de deux lois fédérales distinctes, les deux étant essentielles à l’égard de la réparation ultime qu’elle recherche : la *Loi sur la CTC* et la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*. Ainsi, puisque la demande de réparation est liée à un ouvrage fédéral et que les droits que le demandeur cherche à faire respecter découlent de lois fédérales, l’al. 23c) confère compétence à la Cour fédérale.

La *Loi sur la CTC* satisfait aussi au deuxième volet du critère *ITO* : elle est essentielle à la solution du présent litige et elle constitue le fondement de l’attribution législative de compétence à la Cour fédérale parce qu’elle est au cœur de la demande fondée sur la Constitution. Les



Federal Court make it clear that the dispute is generally concerned with the *CTC Act* and federal jurisdiction over federal works and undertakings, pursuant to the *Constitution Act, 1867*. Two interrelated questions are at the heart of this dispute, both of which are intimately tied to the *CTC Act*: whether the properties purchased by the Company form part of the “federal work or undertaking” of the Ambassador Bridge, and, if so, whether those properties are immune from the municipal by-law based on the doctrine of interjurisdictional immunity. Resolving these constitutional questions primarily entails interpreting the *CTC Act*. The *CTC Act* thus plays an essential role in the outcome of this case. As for the third branch of the *ITO* test, it is also satisfied since there is no dispute in this case that the *CTC Act* is valid federal law.

As all three branches of the *ITO* test are met in this case, the Federal Court has jurisdiction to hear the Company’s application. It remains for the Federal Court to decide whether it should exercise its jurisdiction to hear the Company’s application, or decline to do so in favour of the Superior Court of Justice. In deciding whether to exercise its jurisdiction, the Federal Court should consider whether the Company has an adequate and effective recourse in a forum in which litigation is already taking place, expeditiousness, and the economical use of judicial resources. In the present circumstances, there may be good reason for the Federal Court to decline to hear the Company’s application.

*Per* Abella J. (dissenting): The appeal should be dismissed in part and a stay of the Federal Court proceedings should be entered. This Court’s test in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, has been met. However, notwithstanding that the Federal Court has concurrent jurisdiction with the Ontario Superior Court of Justice, it should not exercise it in this case. Both the Canadian Transit Company and the City appealed orders of the Property Standards Committee to the Ontario Superior Court. Rather than wait for the outcome of the appeals before the Superior Court, the Company sought to activate the Federal Court’s intervention.

It cannot be seriously contested that the issues raised by the Company in its Federal Court application can be resolved in the context of the parties’ ongoing litigation before the Superior Court. The result of the Company diverting the course of the proceedings into a jurisdictional

déclarations que sollicite la Société en Cour fédérale établissent clairement que le litige fait généralement intervenir la *Loi sur la CTC* ainsi que la compétence fédérale sur les ouvrages fédéraux, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867*. Deux questions interreliées sont au cœur du présent litige, et les deux se rapportent intimement à la *Loi sur la CTC* : celle de savoir si les propriétés achetées par la Société font partie de l’« ouvrage fédéral » que constitue le pont Ambassador, et, dans l’affirmative, celle de savoir si ces propriétés sont soustraites à l’application du règlement municipal sur le fondement de la doctrine de l’exclusivité des compétences. Pour résoudre ces questions constitutionnelles, il faut principalement interpréter la *Loi sur la CTC*. Ainsi, cette loi joue un rôle essentiel dans l’issue de cette affaire. Il est également satisfait au troisième volet du critère *ITO* puisqu’il ne fait aucun doute en l’espèce que la *Loi sur la CTC* est une loi fédérale valide.

Puisqu’il a été satisfait aux trois volets du critère *ITO* en l’espèce, la Cour fédérale a compétence à l’égard de la demande de la Société. Il reste à la Cour fédérale à décider si elle doit exercer sa compétence pour entendre la demande de la Société, ou refuser de le faire en faveur de la Cour supérieure de justice. En décidant d’exercer ou non sa compétence, la Cour fédérale devrait examiner si la Société a un recours adéquat et efficace devant un tribunal déjà saisi du litige, la célérité, et l’utilisation économique des ressources judiciaires. Dans les circonstances en l’espèce, la Cour fédérale peut avoir un bon motif de refuser d’entendre la demande de la Société.

*La juge* Abella (dissidente) : Le pourvoi devrait être rejeté en partie et la suspension des procédures en Cour fédérale devrait être ordonnée. Le critère établi par notre Cour dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, a été respecté. Toutefois, même si la Cour fédérale possède une compétence concurrente à celle de la Cour supérieure de justice de l’Ontario, elle ne devrait pas l’exercer en l’espèce. La société The Canadian Transit Company (« Société ») et la Ville ont toutes deux interjeté appel des ordonnances du Property Standards Committee devant la Cour supérieure de l’Ontario. Au lieu d’attendre l’issue des appels interjetés devant la Cour supérieure, la Société a voulu activer l’intervention de la Cour fédérale.

On ne peut sérieusement contester le fait que les questions soulevées par la Société dans la demande introduite en Cour fédérale peuvent être résolues dans le cadre du litige opposant les parties devant la Cour supérieure. Le résultat de la diversion, par la Société, du cours

side-show is obvious — additional expense and delay in aid of nothing except avoiding a determination of the merits for as long as possible. To date, that jurisdictional diversion has cost the public a delay of three years. There is no basis for further delaying the Superior Court proceedings. In the words of the Federal Court’s rules, it is neither “just” nor “expeditious” for it to weigh in on these proceedings, needlessly complicating and extending them. Remitting the matter to the Federal Court to reach the irresistible conclusion that a stay is warranted adds needlessly to the expense and delay.

### Cases Cited

By Karakatsanis J.

**Applied:** *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; **distinguished:** *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713; **referred to:** *Hodgson v. Ermineskin Indian Band* (2000), 180 F.T.R. 285; *JP Morgan Asset Management (Canada) Inc. v. Canada (National Revenue)*, 2013 FCA 250, [2014] 2 F.C.R. 557; *Sifto Canada Corp. v. Minister of National Revenue*, 2014 FCA 140, 461 N.R. 184; *Domtar Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 218, 392 N.R. 200; *Roitman v. Canada*, 2006 FCA 266, 353 N.R. 75; *Canadian Pacific Railway v. R.*, 2013 FC 161, [2014] 1 C.T.C. 223; *Verdicchio v. R.*, 2010 FC 117, [2010] 3 C.T.C. 80; *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *Consolidated Distilleries, Ltd. v. The King*, [1933] A.C. 508; *Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Québec Téléphone v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1972] S.C.R. 182; *Ontario v. Criminal Lawyers’ Association of Ontario*, 2013 SCC 43, [2013] 3 S.C.R. 3; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725; *R. v. Cunningham*, 2010 SCC 10, [2010] 1 S.C.R. 331; *Commonwealth of Puerto Rico v. Hernandez*, [1975] 1 S.C.R. 228; *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322; *Norrail Transport Inc. v. Canadian Pacific Ltd.* (1998), 154 F.T.R. 161; *Prudential Assurance Co. v. Canada*, [1993] 2 F.C. 293; *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575; *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733; *R. v. Henry*, 2005 SCC 76, [2005] 3 S.C.R. 609; *The Queen v. Montreal Urban Community Transit Commission*, [1980] 2 F.C. 151; *R. v. Lloyd*, 2016 SCC 13, [2016] 1 S.C.R. 130; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; *R.*

de l’instance par cette distraction de nature juridictionnelle est évident — des coûts et délais additionnels qui n’aident en rien si ce n’est à repousser le plus longtemps possible une décision sur le fond. Jusqu’à maintenant, cette manœuvre de diversion juridictionnelle a coûté trois ans de délais au public. Rien ne justifie de retarder davantage l’instance devant la Cour supérieure. Aux termes des règles de la Cour fédérale, il n’est ni « juste » ni « expéditif » que la Cour fédérale se prononce sur ces procédures en les compliquant et les prolongeant inutilement. Renvoyer l’affaire à la Cour fédérale pour qu’elle arrive à la conclusion irrésistible qu’une suspension de l’instance s’impose ne fait qu’ajouter des dépenses et prolonger les délais inutilement.

### Jurisprudence

Citée par la juge Karakatsanis

**Arrêts appliqués :** *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; **distinction d’avec l’arrêt :** *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713; **arrêts mentionnés :** *Hodgson c. Bande indienne d’Ermineskin n° 942*, 2000 CanLII 15066; *JP Morgan Asset Management (Canada) Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557; *Canada (Revenu national) c. Sifto Canada Corp.*, 2014 CAF 140; *Canada c. Domtar Inc.*, 2009 CAF 218; *Canada c. Roitman*, 2006 CAF 266; *Canadian Pacific Railway c. R.*, 2013 CF 161, [2014] 1 C.T.C. 223; *Verdicchio c. Canada*, 2010 CF 117; *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695; *Consolidated Distilleries, Ltd. c. The King*, [1933] A.C. 508; *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Québec Téléphone c. Compagnie de Téléphone Bell du Canada*, [1972] R.C.S. 182; *Ontario c. Criminal Lawyers’ Association of Ontario*, 2013 CSC 43, [2013] 3 R.C.S. 3; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725; *R. c. Cunningham*, 2010 CSC 10, [2010] 1 R.C.S. 331; *Commonwealth de Puerto Rico c. Hernandez*, [1975] 1 R.C.S. 228; *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322; *Norrail Transport Inc. c. Canadien Pacifique Ltée*, 1998 CanLII 7641; *Prudential Assurance Co. c. Canada*, [1993] 2 C.F. 293; *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575; *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733; *R. c. Henry*, 2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609; *La Reine c. Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, [1980] 2 C.F. 151; *R. c. Lloyd*, 2016 CSC 13, [2016] 1 R.C.S. 130; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*,

v. *Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 F.C. 588.

By Moldaver and Brown JJ. (dissenting)

*ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626; *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575; *Canadian Pacific Ltd. v. United Transportation Union*, [1979] 1 F.C. 609; *Federal Liberal Agency of Canada v. CTV Television Network Ltd.*, [1989] 1 F.C. 319; *Pacific Western Airlines Ltd. v. The Queen*, [1979] 2 F.C. 476; *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 838; *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713.

By Abella J. (dissenting)

*ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Coote v. Lawyers' Professional Indemnity Co.*, 2013 FCA 143; *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713.

### Statutes and Regulations Cited

*Act to incorporate The Canadian Transit Company*, S.C. 1921, c. 57, ss. 2, 8.  
*Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11, s. 1.  
*Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, s. 116(5).  
*Carriage by Air Act*, R.S.C. 1985, c. C-26.  
*Constitution Act, 1867*, ss. 91, 92(10)(a), (c), (14), 96, 100, 101.  
*Constitution Act, 1982*, ss. 38 to 49, 52.  
*Exchequer Court Act*, R.S.C. 1970, c. E-11, ss. 17 to 30.  
*Federal Court Act*, S.C. 1970-71-72, c. 1 [reproduced in R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.)].  
*Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, ss. 2 “relief”, 3, 4, 18, 23, 50(1).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 3, 221(1)(a).  
*Highway Traffic Act*, R.S.O. 1990, c. H.8.  
*International Bridges and Tunnels Act*, S.C. 2007, c. 1, s. 5.

[1990] 3 R.C.S. 570; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 C.F. 588.

Citée par les juges Moldaver et Brown (dissidents)

*ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626; *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575; *Canadien Pacifique Ltée c. Travailleurs unis des transports*, [1979] 1 C.F. 609; *Agence libérale fédérale du Canada c. CTV Television Network Ltd.*, [1989] 1 C.F. 319; *Pacific Western Airlines Ltd. c. La Reine*, [1979] 2 C.F. 476; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838; *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713.

Citée par la juge Abella (dissidente)

*ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Coote c. Lawyers' Professional Indemnity Co.*, 2013 CAF 143; *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713.

### Lois et règlements cités

*Acte de la Cour Suprême et de l'Échiquier*, S.C. 1875, c. 11.  
*Code de la route*, L.R.O. 1990, c. H.8.  
*Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »*, S.C. 1921, c. 57, art. 2, 8.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91, 92(10)(a), (c), (14), 96, 100, 101.  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 38 à 49, 52.  
*Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11, art. 1.  
*Loi sur la Cour de l'Échiquier*, S.R.C. 1970, c. E-11, art. 17 à 30.  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.C. 1970-71-72, c. 1 [reproduite dans S.R.C. 1970, c. 10 (2<sup>e</sup> suppl.)].  
*Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2, art. 18(1).  
*Loi sur le transport aérien*, L.R.C. 1985, c. C-26.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, art. 2 « réparation », 3, 4, 18, 23, 50(1).



*Property Standards By-law*, City of Windsor By-law No. 147-2011, September 6, 2011.

*Radiocommunication Act*, R.S.C. 1985, c. R-2, s. 18(1).

*Supreme and Exchequer Court Act*, S.C. 1875, c. 11.

#### Authors Cited

Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. V, 2nd Sess., 28th Parl., March 25, 1970, p. 5473.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Carswell, 2007 (updated 2015, release 1).

Saunders, Brian J., Donald J. Rennie and Graham Garton. *Federal Courts Practice 2014*. Toronto: Carswell, 2013.

Scott, Stephen A. “Canadian Federal Courts and the Constitutional Limits of Their Jurisdiction” (1982), 27 *McGill L.J.* 137.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Dawson, Stratas and Scott JJ.A.), 2015 FCA 88, [2016] 1 F.C.R. 265, 384 D.L.R. (4th) 547, 472 N.R. 361, 98 Admin. L.R. (5th) 181, [2015] F.C.J. No. 383 (QL), 2015 CarswellNat 816 (WL Can.), setting aside a decision of Shore J., 2014 FC 461, 455 F.T.R. 154, [2014] F.C.J. No. 495 (QL), 2014 CarswellNat 1598 (WL Can.). Appeal allowed, Abella, Moldaver, Côté and Brown JJ. dissenting.

*Christopher J. Williams, Courtney V. Raphael and Jody E. Johnson*, for the appellant.

*John B. Laskin and James Gotowiec*, for the respondent.

*Sean Gaudet and Marc Ribeiro*, for the intervenor the Attorney General of Canada.

*Stéphane Émard-Chabot and Marie-France Major*, for the intervenor the Federation of Canadian Municipalities.

*Loi sur les ponts et tunnels internationaux*, L.C. 2007, c. 1, art. 5.

*Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, c. 10, art. 116(5).

*Property Standards By-law*, City of Windsor By-law No. 147-2011, 6 septembre 2011.

*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 3, 221(1)a).

#### Doctrine et autres documents cités

Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. V, 2<sup>e</sup> sess., 28<sup>e</sup> lég., 25 mars 1970, p. 5473.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto, Carswell, 2007 (updated 2015, release 1).

Saunders, Brian J., Donald J. Rennie and Graham Garton. *Federal Courts Practice 2014*, Toronto, Carswell, 2013.

Scott, Stephen A. « Canadian Federal Courts and the Constitutional Limits of Their Jurisdiction » (1982), 27 *R.D. McGill* 137.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Dawson, Stratas et Scott), 2015 CAF 88, [2016] 1 R.C.F. 265, 384 D.L.R. (4th) 547, 472 N.R. 361, 98 Admin. L.R. (5th) 181, [2015] A.C.F. n° 383 (QL), 2015 CarswellNat 4835 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Shore, 2014 CF 461, 455 F.T.R. 154, [2014] A.C.F. n° 495 (QL), 2014 CarswellNat 2223 (WL Can.). Pourvoi accueilli, les juges Abella, Moldaver, Côté et Brown sont dissidents.

*Christopher J. Williams, Courtney V. Raphael et Jody E. Johnson*, pour l’appelante.

*John B. Laskin et James Gotowiec*, pour l’intimée.

*Sean Gaudet et Marc Ribeiro*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

*Stéphane Émard-Chabot et Marie-France Major*, pour l’intervenante la Fédération canadienne des municipalités.

The judgment of McLachlin C.J. and Cromwell, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ. was delivered by

KARAKATSANIS J. —

### I. Introduction

[1] The Canadian Transit Company owns and operates the Canadian half of the Ambassador Bridge connecting Windsor, Ontario, and Detroit, Michigan. Over the past decade the Company has purchased more than 100 residential properties in Windsor with the intention of eventually demolishing the homes and using the land to facilitate maintenance and expansion of the bridge and its facilities. Most of the homes are now vacant and, according to the City of Windsor, in varying states of disrepair. The City regards them as a blight on the Olde Sandwich Towne neighbourhood and, pursuant to its by-laws, has issued more than 100 repair orders against the properties.

[2] The Company has not complied with the repair orders, claiming that the Ambassador Bridge is a federal undertaking and the City's by-laws and repair orders cannot constitutionally apply to it. The parties have been engaged in proceedings relating to those repair orders in the Ontario Superior Court of Justice. The Company has also sought a number of declarations from the Federal Court.

[3] This appeal deals only with the preliminary issue of whether the Federal Court has jurisdiction to decide whether the Company must comply with the City's by-laws and repair orders. The City says only the Ontario Superior Court of Justice has jurisdiction to settle the issue.

[4] I agree with the City: the Federal Court does not have jurisdiction to decide whether the City's by-laws apply to the Company's residential

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Cromwell, Karakatsanis, Wagner et Gascon rendu par

LA JUGE KARAKATSANIS —

### I. Introduction

[1] The Canadian Transit Company (« Société ») possède et exploite la moitié canadienne du pont Ambassador qui relie les villes de Windsor, en Ontario, et de Detroit, au Michigan. Au cours de la dernière décennie, la Société a fait l'acquisition de plus de 100 propriétés résidentielles à Windsor, dans l'intention de démolir les maisons par la suite et d'utiliser les terrains afin de faciliter l'entretien ainsi que l'agrandissement du pont et de ses installations. La plupart des maisons sont maintenant vacantes et, selon la City of Windsor (« Ville de Windsor » ou « Ville »), elles sont plus ou moins délabrées. La Ville considère que ces maisons enlaidissent le quartier Olde Sandwich Towne, et elle a donné, en vertu de ses règlements, plus de 100 ordres de réparation visant ces propriétés.

[2] La Société n'a pas obtempéré aux ordres de réparation, affirmant que le pont Ambassador est un ouvrage fédéral et que les règlements et les ordres de réparation de la Ville ne peuvent, au regard de la Constitution, s'appliquer au pont. Les parties s'affrontent devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario dans une instance liée à ces ordres de réparation. La Société a également sollicité un certain nombre de déclarations devant la Cour fédérale.

[3] Le présent pourvoi ne porte que sur la question préliminaire de savoir si la Cour fédérale a compétence pour décider si la Société doit se conformer aux règlements et aux ordres de réparation de la Ville. Celle-ci affirme que seule la Cour supérieure de justice de l'Ontario est compétente pour trancher le litige.

[4] Je souscris à la position de la Ville : la Cour fédérale n'est pas compétente pour décider si les règlements de la Ville s'appliquent aux propriétés

properties. Rather, the issue must be decided by the Ontario Superior Court of Justice. I would allow the appeal.

## II. Facts

[5] The Canadian Transit Company was incorporated in 1921 by a special Act of Parliament, *An Act to incorporate The Canadian Transit Company*, S.C. 1921, c. 57 (*CTC Act*). Subject to certain other enactments, the *CTC Act* empowered the Company to “construct, maintain and operate a . . . general traffic bridge across the Detroit river . . . with all necessary approaches, terminal facilities, machinery and appurtenances” and to “purchase, lease or otherwise acquire and hold lands for the bridge . . . and construct and erect and maintain buildings and other structures required for the convenient working of traffic to, from and over the said bridge” (s. 8(a) and (e)). The *CTC Act* also declared the “works and undertaking” of the Company to be for the general advantage of Canada (s. 2), triggering federal jurisdiction under ss. 92(10)(c) and 91(29) of the *Constitution Act, 1867*.

[6] The Ambassador Bridge opened in 1929. As of July 2010, approximately one quarter of all surface trade between Canada and the United States passed over it.

[7] Between 2004 and 2013, the Company purchased 114 residential properties in Windsor to the immediate west of the bridge, intending eventually to demolish the homes and use the land to facilitate maintenance and expansion of the bridge and its associated facilities.

[8] These purchases have been a source of considerable tension between the Company and the City of Windsor. The City believes the Company has abandoned and neglected the properties and they have become a blight on the Olde Sandwich Towne neighbourhood.

résidentielles de la Société. Le litige doit plutôt être tranché par la Cour supérieure de justice de l’Ontario. J’accueillerais le pourvoi.

## II. Les faits

[5] The Canadian Transit Company a été constituée en personne morale en 1921, par une loi spéciale du Parlement, la *Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »*, S.C. 1921, c. 57 (« *Loi sur la CTC* »). Sous réserve de certains autres textes de loi, la *Loi sur la CTC* habilitait la Société à « construire, entretenir et mettre en service un pont [. . .] de circulation générale sur la rivière Détroit [. . .] ainsi que tous les abords, moyens d’exploitation de tête de ligne, machineries et accessoires nécessaires » et à « acheter, louer ou autrement acquérir et posséder des terrains pour le pont [. . .] et construire et ériger et entretenir des édifices et autres structures nécessaires pour la mise en service convenable du trafic jusqu’au pont, venant du pont, et sur le pont » (al. 8(a) et (e)). Aux termes de la *Loi sur la CTC*, « [l]es travaux et l’entreprise » de la Société ont également été déclarés être d’utilité publique au Canada (art. 2), ce qui établissait la compétence fédérale conférée par l’al. 92(10)(c) et le par. 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[6] Le pont Ambassador a été inauguré en 1929. Au mois de juillet 2010, un quart environ de tout le commerce terrestre entre le Canada et les États-Unis passait sur ce pont.

[7] De 2004 à 2013, la Société a acquis 114 propriétés résidentielles à Windsor, juste à l’ouest du pont, en vue de démolir les maisons par la suite et d’utiliser les terrains pour faciliter l’entretien ainsi que l’agrandissement du pont et de ses installations connexes.

[8] Ces acquisitions sont à l’origine de tensions considérables entre la Société et la Ville de Windsor. Cette dernière estime que la Société a abandonné et négligé les propriétés, et que celles-ci enlaidissent maintenant le quartier Olde Sandwich Towne.

[9] In September 2013, the City issued repair orders against all 114 properties pursuant to its *Property Standards By-law*, City of Windsor By-law No. 147-2011. The Company appealed the repair orders to the Property Standards Committee, with mixed success: the Committee decided that the Company could demolish 83 homes but deferred decision on the remaining 31 properties pending further negotiation between the parties. On further appeal by the City, the Committee upheld the City's original repair orders for the 31 properties.

[10] The Company and the City both appealed the Committee's decisions to the Ontario Superior Court of Justice.

[11] The Company also applied to the Federal Court, with notice to the City, for declarations to the effect that the Company has certain rights under the *CTC Act* which supersede the By-law and any repair orders issued under it.

[12] Pursuant to r. 221(1)(a) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, the City moved to strike the Company's notice of application on the ground that the Federal Court lacks jurisdiction to hear the application.

[13] By agreement between the parties, the Ontario Superior Court of Justice appeals have been held in abeyance pending determination of the Federal Court motion to strike.

### III. Statutory Provisions

[14] The Federal Court was established by Parliament under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*, which provides as follows:

**101.** The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of

[9] En septembre 2013, la Ville a donné des ordres de réparation visant l'ensemble des 114 propriétés, en vertu de son règlement 147-2011 intitulé *Property Standards By-law* (« Règlement »). La Société a interjeté appel à l'encontre des ordres de réparation devant le Property Standards Committee (« Comité »), obtenant un succès relatif : le Comité a décidé que la Société pouvait démolir 83 maisons, mais il a reporté sa décision à l'égard des 31 autres propriétés, pendant la poursuite des négociations entre les parties. À l'issue d'un appel interjeté ensuite par la Ville, le Comité a maintenu les ordres de réparation initiaux de la Ville visant ces 31 propriétés.

[10] Tant la Société que la Ville ont fait appel de la décision du Comité devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario.

[11] La Société a également demandé à la Cour fédérale des déclarations suivant lesquelles la Société possédait, en vertu de la *Loi sur la CTC*, certains droits qui l'emportaient sur le Règlement ainsi que sur tout ordre de réparation donné sous son régime, et elle a notifié la Ville de la présentation de cette demande.

[12] La Ville a déposé, en vertu de l'al. 221(1)a) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, une requête en radiation de l'avis de demande de la Société, au motif que la Cour fédérale n'a pas compétence pour connaître de la demande.

[13] Du consentement des parties, les appels devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario ont été suspendus en attendant la décision de la Cour fédérale sur la requête en radiation.

### III. Dispositions législatives

[14] Le Parlement a constitué la Cour fédérale en vertu de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel prévoit ce qui suit :

**101.** Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale

any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

[15] Pursuant to this constitutional authority, Parliament created the Federal Court “for the better Administration of the Laws of Canada” in 1971 (*Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.)). Federal court jurisdiction is now governed by the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7.

[16] The provision at the heart of this appeal is s. 23(c) of the *Federal Courts Act*, on which the Company relies to establish the jurisdiction of the Federal Court:

**23** Except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned, the Federal Court has concurrent original jurisdiction, between subject and subject as well as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of Parliament or otherwise in relation to any matter coming within any of the following classes of subjects:

(c) works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province.

[17] The *Federal Courts Act* defines “relief” to include “every species of relief, whether by way of damages, payment of money, injunction, declaration, restitution of an incorporeal right, return of land or chattels or otherwise” (s. 2).

#### IV. Decisions Below

A. *Federal Court*, 2014 FC 461, 455 F.T.R. 154 — *Shore J.*

[18] Shore J. observed that the Company is not challenging a specific decision of a federal body, as is normally the case in the Federal Court. He stated that the Company is effectively seeking a legal opinion — i.e., declarations about the applicability of the *CTC Act* — and concluded the Federal Court does not have the authority to grant such a remedy.

d’appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

[15] En application de ce pouvoir constitutionnel, le Parlement a créé en 1971 la Cour fédérale « pour la meilleure administration des lois du Canada » (*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, c. 10 (2<sup>e</sup> suppl.)). La compétence de la Cour fédérale est maintenant régie par la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7.

[16] La disposition au cœur du présent pourvoi est l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, sur lequel s’appuie la Société pour établir la compétence de la Cour fédérale :

**23** Sauf attribution spéciale de cette compétence par ailleurs, la Cour fédérale a compétence concurrente, en première instance, dans tous les cas — opposant notamment des administrés — de demande de réparation ou d’autre recours exercé sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit en matière :

c) d’ouvrages reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province.

[17] Dans la *Loi sur les Cours fédérales*, le mot « réparation » est défini comme étant « [t]oute forme de réparation en justice, notamment par voie de dommages-intérêts, de compensation pécuniaire, d’injonction, de déclaration, de restitution de droit incorporel, de bien meuble ou immeuble » (art. 2).

#### IV. Décisions des juridictions inférieures

A. *La Cour fédérale*, 2014 CF 461 — *le juge Shore*

[18] Le juge Shore a fait observer que la Société ne conteste pas une décision particulière d’un organisme fédéral, comme c’est normalement le cas devant la Cour fédérale. Il a déclaré que la Société sollicite en fait un avis juridique — c’est-à-dire des déclarations au sujet de l’applicabilité de la *Loi sur la CTC* — et il a conclu que la Cour fédérale



Shore J. held that s. 23(c) of the *Federal Courts Act* merely confers on the Federal Court jurisdiction over certain proceedings: it does not grant any right of appeal or judicial review to any person, nor does it give the Federal Court the authority to give a purely declaratory remedy. Accordingly, Shore J. struck the Company's notice of application for want of jurisdiction.

B. *Federal Court of Appeal, 2015 FCA 88, [2016] 1 F.C.R. 265 — Dawson, Stratas and Scott J.J.A.*

[19] Stratas J.A., writing for the court, applied the three-pronged test for determining whether the Federal Court has jurisdiction set out by this Court in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, at p. 766. He noted that, under the *ITO* test, the Federal Court has jurisdiction when (1) a statute grants jurisdiction to the court, (2) federal law nourishes the grant of jurisdiction and is essential to the disposition of the case, and (3) that federal law is constitutionally valid.

[20] With respect to the statutory grant of jurisdiction, the Federal Court of Appeal concluded that s. 23(c) grants jurisdiction to the Federal Court, empowering parties to seek a declaration “in relation to . . . works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province” (para. 27). Here, the Company is seeking declarations in relation to the Ambassador Bridge, which extends beyond the limits of Ontario.

[21] As to the second part of the *ITO* test, “sufficient” federal law is at issue because the Federal Court will have to determine whether the residential properties are part of the works and undertakings regulated by the *CTC Act* — a federal statute — and the extent to which the *CTC Act* itself regulates conflicts between the Company and the City.

n'avait pas le pouvoir d'accorder une telle réparation. Le juge Shore a statué que l'al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère simplement à la Cour fédérale une compétence à l'égard de certaines procédures : cette disposition n'accorde à personne un droit d'appel ou de contrôle judiciaire, et n'autorise pas la Cour fédérale à rendre un jugement purement déclaratoire. Il a en conséquence radié l'avis de demande de la Société pour défaut de compétence.

B. *La Cour d'appel fédérale, 2015 CAF 88, [2016] 1 R.C.F. 265 — les juges Dawson, Stratas et Scott*

[19] Pour trancher la question de savoir si la Cour fédérale a compétence, le juge Stratas, qui a rédigé la décision de la cour, a appliqué le critère à trois volets établi par notre Cour dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, p. 766. Il a fait remarquer que, selon ce critère, la Cour fédérale a compétence quand il est satisfait aux trois volets suivants : (1) une loi lui attribue compétence; (2) le droit fédéral constitue le fondement de l'attribution de sa compétence et est essentiel à la solution du différend; et (3) la loi fédérale est constitutionnellement valide.

[20] Pour ce qui est de l'attribution législative de compétence, la Cour d'appel fédérale a conclu que l'al. 23c) confère compétence à la Cour fédérale et habilite des parties à demander une déclaration « en matière [. . .] d'ouvrages reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province » (par. 27). En l'espèce, la Société sollicite des déclarations relativement au pont Ambassador, lequel s'étend au-delà des limites de l'Ontario.

[21] Quant au deuxième volet du critère *ITO*, la Cour d'appel fédérale a statué que le droit fédéral joue un « rôle suffisant » parce que la Cour fédérale devra décider si les propriétés résidentielles font partie des ouvrages régis par la *Loi sur la CTC* — une loi fédérale — et dans quelle mesure la *Loi sur la CTC* elle-même régit les conflits entre la Société et la Ville.

[22] Finally, the *CTC Act* is constitutionally valid. Thus, the Federal Court of Appeal concluded that all three parts of the *ITO* test are met and the Federal Court has jurisdiction.

[23] During oral argument the Federal Court of Appeal raised an additional issue which had not been considered by Shore J. at first instance: whether the Federal Court has the remedial power, when the *ITO* test is met, to declare a law inapplicable by the constitutional doctrine of interjurisdictional immunity or inoperative by the doctrine of paramountcy. This issue is discussed at some length in the reasons; the court ultimately concluded that the Federal Court has the power to make constitutional declarations about the validity, applicability and operability of legislation.

#### V. Analysis

[24] The sole issue is whether the Federal Court has jurisdiction under the *ITO* test to hear the Company's application. If it is plain and obvious that the Federal Court lacks jurisdiction to hear this application, the motion to strike must succeed (*Hodgson v. Ermineskin Indian Band* (2000), 180 F.T.R. 285). First, I identify the essential nature of the Company's claim. I then review the role and jurisdiction of the Federal Court before applying the *ITO* test for jurisdiction. Given my conclusion that the Federal Court does not have jurisdiction to hear this matter, it is unnecessary to address the issue of whether the court should decline to exercise jurisdiction.

##### A. *Essential Nature of the Company's Claim*

[25] In order to decide whether the Federal Court has jurisdiction over a claim, it is necessary to determine the essential nature or character of that claim (*JP Morgan Asset Management (Canada) Inc. v.*

[22] Enfin, la Cour d'appel fédérale a jugé que la *Loi sur la CTC* est constitutionnellement valide. La cour a donc conclu qu'il avait été satisfait aux trois volets du critère *ITO* et que la Cour fédérale avait compétence.

[23] Au cours des plaidoiries, la Cour d'appel fédérale a soulevé une question additionnelle, que le juge Shore n'avait pas examinée en première instance : celle de savoir si, dans les cas où il est satisfait aux trois volets du critère *ITO*, la Cour fédérale peut, à titre de réparation, déclarer qu'une règle de droit est soit inapplicable en raison de la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences, soit inopérante par l'effet de la doctrine de la prépondérance. Cette question est analysée assez longuement dans les motifs; en fin de compte, la cour a conclu que la Cour fédérale a le pouvoir de prononcer, au regard de la Constitution, des déclarations concernant la validité, l'applicabilité et l'effet des lois.

#### V. Analyse

[24] La seule question litigieuse consiste à décider si la Cour fédérale a compétence, suivant le critère de l'arrêt *ITO*, pour connaître de la demande de la Société. Si la Cour fédérale n'a manifestement pas compétence pour connaître de cette demande, la requête en radiation doit être accueillie (*Hodgson c. Bande indienne d'Ermineskin n° 942*, 2000 CanLII 15066 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)). Je vais d'abord dégager la nature essentielle de la demande de la Société, puis j'examinerai le rôle et la compétence de la Cour fédérale avant d'appliquer le critère établi dans l'arrêt *ITO* pour statuer sur la compétence. Ayant conclu que la Cour fédérale n'a pas compétence pour connaître de cette affaire, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si la cour devrait refuser d'exercer sa compétence.

##### A. *La nature essentielle de la demande de la Société*

[25] Afin de décider si la Cour fédérale a compétence sur une demande, il est nécessaire de déterminer la nature ou le caractère essentiel de cette demande (*JP Morgan Asset Management (Canada)*

*Canada (National Revenue)*, 2013 FCA 250, [2014] 2 F.C.R. 557, at para. 50; *Sifto Canada Corp. v. Minister of National Revenue*, 2014 FCA 140, 461 N.R. 184, at para. 25). As discussed in further detail below, s. 23(c) of the *Federal Courts Act* only grants jurisdiction to the Federal Court when a claim for relief has been made, or a remedy has been sought, “under an Act of Parliament or otherwise”. The conferral of jurisdiction depends on the nature of the claim or remedy sought. Determining the claim’s essential nature allows the court to assess whether it falls within the scope of s. 23(c). Jurisdiction is not assessed in a piecemeal or issue-by-issue fashion.

[26] The essential nature of the claim must be determined on “a realistic appreciation of the practical result sought by the claimant” (*Domtar Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 218, 392 N.R. 200, at para. 28, per Sharlow J.A.). The “statement of claim is not to be blindly read at its face meaning” (*Roitman v. Canada*, 2006 FCA 266, 353 N.R. 75, at para. 16, per Décary J.A.). Rather, the court must “look beyond the words used, the facts alleged and the remedy sought and ensure . . . that the statement of claim is not a disguised attempt to reach before the Federal Court a result otherwise unreachable in that Court” (*ibid.*; see also *Canadian Pacific Railway v. R.*, 2013 FC 161, [2014] 1 C.T.C. 223, at para. 36; *Verdicchio v. R.*, 2010 FC 117, [2010] 3 C.T.C. 80, at para. 24).

[27] On the other hand, genuine strategic choices should not be maligned as artful pleading. The question is whether the court has jurisdiction over the particular claim the claimant has chosen to bring, not a similar claim the respondent says the claimant really ought, for one reason or another, to have brought.

[28] In its pleadings at the Federal Court, the Company seeks the following relief:

*Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2013 CAF 250, [2014] 2 R.C.F. 557, par. 50; *Canada (Revenu national) c. Sifto Canada Corp.*, 2014 CAF 140, par. 25 (CanLII)). Comme je l’explique en détail ci-après, l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère compétence à la Cour fédérale uniquement à l’égard d’une demande de réparation ou d’un autre recours exercé « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit ». L’attribution de compétence dépend de la nature de la demande ou du recours exercé. Le fait de déterminer la nature essentielle de la demande permet au tribunal de décider si celle-ci relève de l’al. 23c). La compétence ne s’apprécie pas au cas par cas ou au regard d’une question litigieuse à la fois.

[26] Il faut dégager la nature essentielle de la demande selon « une appréciation réaliste du résultat concret visé par le demandeur » (*Canada c. Domtar Inc.*, 2009 CAF 218, par. 28 (CanLII), la juge Sharlow). La « déclaration [du demandeur] ne doit pas être prise au pied de la lettre » (*Roitman c. Canada*, 2006 CAF 266, par. 16 (CanLII), le juge Décary). Le tribunal doit plutôt « aller au-delà des termes employés, des faits allégués et de la réparation demandée, et il doit s’assurer que la déclaration ne constitue pas une tentative déguisée visant à obtenir devant la Cour fédérale un résultat qui ne peut par ailleurs pas être obtenu de cette cour » (*ibid.*, voir aussi *Canadian Pacific Railway c. R.*, 2013 CF 161, [2014] 1 C.T.C. 223, par. 36; *Verdicchio c. Canada*, 2010 CF 117, par. 24 (CanLII)).

[27] Par ailleurs, de véritables choix stratégiques ne devraient pas être dénigrés sous prétexte qu’ils constituent d’astucieux arguments. La question consiste à se demander si la cour a compétence à l’égard de la demande précise que le demandeur a choisi d’introduire, et non pas à l’égard d’une demande similaire que, de l’avis du défendeur, le demandeur aurait plutôt dû présenter, pour une raison ou une autre.

[28] Dans ses actes de procédure dans l’instance introduite en Cour fédérale, la Société sollicite les réparations suivantes :

1. A declaration that the Ambassador Bridge, including its approaches, terminal facilities, machinery and appurtenances, is a federal undertaking;

2. A declaration that the applicant The Canadian Transit Company (“CTC”) has, pursuant to its enabling legislation, *An Act to incorporate The Canadian Transit Company*, 11-12 George V., 1921, c. 57, as amended (the “CTC Act”):

- (a) the right to purchase, lease or otherwise acquire and hold lands for the Ambassador Bridge and its terminal yards, including its accommodation works and facilities, as CTC thinks necessary in its discretion;
- (b) the right to expropriate and take an easement in, over, under or through any lands without the necessity of acquiring a title in fee simple thereto; and
- (c) an obligation, as set out in By-Law Number 1606 of The Town of Sandwich (“Sandwich By-Law”), to keep and maintain the Ambassador Bridge and all works connected therewith in good order and condition and of sufficient strength and capacity at all times to sustain and protect such machinery and structures and also the vehicles and traffic that may be carried or allowed thereon;

3. A declaration that, pursuant to paragraphs 1 and 2 above, the Corporation of the City of Windsor By-Law Number 147-2011, titled a By-Law to Establish Standards for the Maintenance and Occupancy of All Property in the City of Windsor and to Repeal By-Law 156-2005 (the “By-Law”), does not apply to properties purchased, leased or otherwise acquired and held by CTC pursuant to its enabling legislation;

4. A declaration that certain properties purchased by CTC which are immediately west of and/or adjacent to the Ambassador Bridge (the “Properties”) are necessary for the continued operation and maintenance of the Ambassador Bridge;

(A.R., vol. I, at pp. 47-48)

[29] Although the Company has tied each of these declarations to the *CTC Act*, the main federal legislation involved, it is clear that what the Company

[TRADUCTION]

1. Une déclaration portant que le pont Ambassador, y compris ses abords, moyens d’exploitation de tête de ligne, machineries et accessoires, constitue un ouvrage fédéral;

2. Une déclaration portant que la demanderesse, The Canadian Transit Company (« CTC »), a, en vertu de sa loi habilitante, la *Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »*, 11-12 George V, 1921, c. 57, et modifications (la « Loi sur la CTC ») :

- a) le droit d’acheter, de louer ou autrement acquérir et posséder des terrains pour les besoins du pont Ambassador et de ses parcs de tête de ligne, y compris ses ouvrages et installations, suivant ce que la CTC juge nécessaire;
- b) le droit d’exproprier et de créer une servitude dans, sur, en dessous ou à travers tous terrains sans qu’il soit nécessaire de les acquérir en pleine et entière propriété;
- c) une obligation, énoncée dans le règlement 1606 de la Ville de Sandwich (le « Règlement de Sandwich »), d’entretenir le pont Ambassador et tous les ouvrages connexes pour qu’ils soient en bon état et en bonne condition, et d’une solidité et d’une capacité suffisantes, en tout temps pour le maintien et la protection d’une telle machinerie et de telles structures ainsi que des véhicules et du trafic qui peuvent y passer ou y être admis;

3. Une déclaration portant que, conformément aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, le règlement 147-2011 de la Ville de Windsor, intitulé By-Law to Establish Standards for the Maintenance and Occupancy of All Property in the City of Windsor and to Repeal By-Law 156-2005 (le « Règlement »), ne s’applique pas aux propriétés achetées, louées ou autrement acquises et détenues par la CTC en vertu de sa loi habilitante;

4. Une déclaration portant que certaines propriétés achetées par la CTC qui sont situées immédiatement à l’ouest du pont Ambassador et/ou adjacentes à celui-ci (les « propriétés ») sont nécessaires pour l’exploitation et l’entretien continu du pont Ambassador;

(d.a., vol. I, p. 47-48)

[29] Bien que la Société ait rattaché chacune de ces déclarations à la *Loi sur la CTC*, la principale loi fédérale en cause, il est évident que ce qu’elle cherche,

ultimately seeks is immunity from the requirements of the By-law. The third declaration — that the By-law does not apply to the properties — is the essence of the Company’s claim. There has been no suggestion by the Company that the other declarations — that the Ambassador Bridge is a federal undertaking, that the Company enjoys certain rights under the *CTC Act*, and that the properties are necessary for the continued operation of the bridge — would be worthwhile pursuing in the absence of the third declaration. Adopting “a realistic appreciation of the practical result sought by the claimant” (*Domtar*, at para. 28), the real issue is whether the Company’s rights under the *CTC Act* are subject to the By-law. The first, second and fourth declarations sought by the Company are valuable to the Company only to the extent they help it establish, by the doctrines of interjurisdictional immunity or paramountcy, that the By-law is inapplicable or inoperative against the Company. In essence, the Company’s claim is simply that it is not required to comply with the By-law and repair the properties as the City has ordered.

[30] Stated generally, the issue is whether the Federal Court has jurisdiction to decide a claim that a municipal by-law is constitutionally inapplicable or inoperative in relation to a federal undertaking.

#### B. *Overview of the Role and Jurisdiction of the Federal Court*

[31] The role and jurisdiction of the Federal Court appear most clearly when seen through the lens of the judicature provisions of the *Constitution Act, 1867*. Section 96 recognized the superior courts of general jurisdiction which already existed in each province at the time of Confederation. Section 101 empowered Parliament to establish “additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada” — i.e., to establish new courts to administer federal law (*R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 S.C.R. 695, at p. 707; *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, at pp. 1065-66; *Consolidated*

en définitive, c’est de se soustraire aux exigences du Règlement. La troisième déclaration sollicitée — que le Règlement ne s’applique pas à ses propriétés — constitue l’essence de la demande de la Société. Celle-ci ne laisse aucunement entendre que les autres déclarations — portant que le pont Ambassador est un ouvrage fédéral, que la Société jouit de certains droits en vertu de la *Loi sur la CTC* et que les propriétés sont nécessaires pour l’exploitation continue du pont — vaudraient la peine d’être sollicitées en l’absence de la troisième déclaration. Si l’on adopte « une appréciation réaliste du résultat concret visé par [la demanderesse] » (*Domtar*, par. 28), la véritable question est de savoir si les droits que la *Loi sur la CTC* confère à la Société sont assujettis au Règlement. Les première, deuxième et quatrième déclarations que sollicite la Société n’ont de la valeur pour elle que dans la mesure où elles l’aident à démontrer, au moyen de la doctrine de l’exclusivité des compétences ou de celle de la prépondérance, que le Règlement est inapplicable ou inopérant à l’égard de la Société. Essentiellement, la Société prétend simplement qu’elle n’est pas tenue de se conformer au Règlement et de réparer les propriétés, comme la Ville lui a ordonné de le faire.

[30] Exprimée de façon générale, la question consiste à décider si la Cour fédérale a compétence pour statuer sur une demande alléguant qu’un règlement municipal est constitutionnellement inapplicable ou inopérant à l’égard d’un ouvrage fédéral.

#### B. *Aperçu du rôle et de la compétence de la Cour fédérale*

[31] Le rôle et la compétence de la Cour fédérale ressortent très clairement lorsqu’on les considère à la lumière des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* relatives au pouvoir judiciaire. L’article 96 a reconnu les cours supérieures de compétence générale qui existaient déjà dans chaque province au moment de la Confédération. L’article 101 a habilité le Parlement à établir « des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada » — c’est-à-dire à établir de nouveaux tribunaux pour administrer les lois fédérales (*R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd.*, [1980] 1 R.C.S. 695, p. 707; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien*



*Distilleries, Ltd. v. The King*, [1933] A.C. 508 (P.C.), at pp. 520-22). Parliament exercised this power in 1875 when it enacted legislation creating the Exchequer Court of Canada, which ultimately became the Federal Court of Canada (see *The Supreme and Exchequer Court Act*, S.C. 1875, c. 11). The Federal Court plays an important role in the interpretation and development of federal law in matters over which it has been granted jurisdiction.

[32] The provincial superior courts recognized by s. 96 “have always occupied a position of prime importance in the constitutional pattern of this country” (*Attorney General of Canada v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307, at p. 327, per Estey J.). Provincially administered (s. 92(14)) and federally appointed (ss. 96 and 100), they weave together provincial and federal concerns and act as a strong unifying force within our federation. As courts of general jurisdiction, the superior courts have jurisdiction in all cases except where jurisdiction has been removed by statute (*Québec Téléphone v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1972] S.C.R. 182, at p. 190). The inherent jurisdiction of the superior courts can be constrained by legislation, but s. 96 of the *Constitution Act, 1867* protects the essential nature and powers of the provincial superior courts from legislative incursion (*Ontario v. Criminal Lawyers’ Association of Ontario*, 2013 SCC 43, [2013] 3 S.C.R. 3, at para. 18; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725, at para. 15).

[33] The Federal Court, by contrast, has only the jurisdiction it has been conferred by statute.<sup>1</sup> It is a statutory court, created under the constitutional authority of s. 101, without inherent jurisdiction. While the Federal Court plays a critical role in our judicial system, its jurisdiction is not

<sup>1</sup> This includes powers which, although not expressly conferred by statute, are “necessarily implied in the [statutory] grant of power to function as a court of law”, such as the power to control the court’s processes (*R. v. Cunningham*, 2010 SCC 10, [2010] 1 S.C.R. 331, at para. 19, per Rothstein J.).

*Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054, p. 1065-1066; *Consolidated Distilleries, Ltd. c. The King*, [1933] A.C. 508 (C.P.), p. 520-522). Le Parlement a exercé ce pouvoir en 1875, lorsqu’il a édicté la loi créant la Cour de l’Échiquier du Canada, qui est devenue par la suite la Cour fédérale du Canada (voir *Acte de la Cour Suprême et de l’Échiquier*, S.C. 1875, c. 11). La Cour fédérale joue un rôle important dans l’interprétation et l’évolution du droit fédéral dans les matières qui relèvent de sa compétence.

[32] Les cours supérieures provinciales reconnues par l’art. 96 « ont toujours occupé une position de premier plan à l’intérieur du régime constitutionnel de ce pays » (*Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, p. 327, le juge Estey). Administrées par les provinces (par. 92(14)) et composées de juges nommés par le fédéral (art. 96 et 100), elles incorporent les intérêts provinciaux et fédéraux, et servent d’élément unificateur puissant au sein de notre fédération. En tant que cours de compétence générale, les cours supérieures ont compétence en toutes matières, sauf lorsqu’une loi la leur enlève (*Québec Téléphone c. Compagnie de Téléphone Bell du Canada*, [1972] R.C.S. 182, p. 190). La compétence inhérente des cours supérieures peut être restreinte par des dispositions législatives, mais l’art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* protège la nature essentielle et les pouvoirs des cours supérieures provinciales d’une atteinte par voie législative (*Ontario c. Criminal Lawyers’ Association of Ontario*, 2013 CSC 43, [2013] 3 R.C.S. 3, par. 18; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, par. 15).

[33] À l’inverse, la Cour fédérale possède uniquement la compétence qui lui est conférée par la loi<sup>1</sup>. Il s’agit d’une cour d’origine législative, qui a été créée en application du pouvoir constitutionnel prévu à l’art. 101 et qui n’est pas dotée d’une compétence inhérente. La Cour fédérale joue un rôle primordial

<sup>1</sup> Cette compétence comprend des pouvoirs qui, bien qu’ils ne soient pas conférés expressément par la loi, « s’inferent nécessairement du pouvoir [d’origine législative] de constituer une cour de justice », par exemple le pouvoir de faire respecter la procédure du tribunal (*R. c. Cunningham*, 2010 CSC 10, [2010] 1 R.C.S. 331, par. 19, le juge Rothstein).

constitutionally protected in the same way as that of a s. 96 court. It can act only within the constitutional boundaries of s. 101 and the confines of its statutory powers.<sup>2</sup> As this Court noted in *Roberts v. Canada*, [1989] 1 S.C.R. 322, at p. 331, “[b]ecause the Federal Court is without any inherent jurisdiction such as that existing in provincial superior courts, the language of the [*Federal Court Act*] is completely determinative of the scope of the Court’s jurisdiction.”

### C. *The ITO Test for Jurisdiction*

[34] This Court held in *ITO* that a statutory grant of jurisdiction is necessary, but not alone sufficient, for the Federal Court to have jurisdiction in a given case. Because Parliament established the Federal Court pursuant to its competence, under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*, to establish “additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada”, the role of the Federal Court is constitutionally limited to administering “the Laws of Canada”, which in this context means federal law (*Thomas Fuller*, at p. 707; *Quebec North Shore*, at pp. 1065-66; *Consolidated Distilleries*, at pp. 521-22). The three-part *ITO* test for jurisdiction is designed to ensure the Federal Court does not overstep this limited role (*ITO*, at p. 766, per McIntyre J.):

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.

<sup>2</sup> Although the *Federal Courts Act* describes the Federal Court as a “superior court” (ss. 3 and 4), this description means only that its jurisdiction is “supervisory” (*Commonwealth of Puerto Rico v. Hernandez*, [1975] 1 S.C.R. 228, at p. 233, per Pigeon J.). The Federal Court is not a superior court in the true sense of possessing inherent jurisdiction.

dans notre système judiciaire, mais sa compétence n’est pas protégée par la Constitution de la même façon que celle des cours visées à l’art. 96. Elle ne peut agir qu’à l’intérieur des limites constitutionnelles établies par l’art. 101 et des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi<sup>2</sup>. Comme l’a fait remarquer notre Cour dans *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322, p. 331, « [p]arce que la Cour fédérale n’a aucune compétence inhérente comme celle des cours supérieures des provinces, c’est le texte de la [*Loi sur la Cour fédérale*] qui détermine complètement l’étendue de la compétence de la cour. »

### C. *Le critère de l’arrêt ITO déterminatif de la compétence*

[34] Dans l’arrêt *ITO*, notre Cour a jugé qu’une attribution législative de compétence était nécessaire, mais insuffisante, à elle seule, pour conférer à la Cour fédérale compétence dans une affaire donnée. Étant donné que le Parlement a établi la Cour fédérale en application de la compétence que lui reconnaît l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* d’établir « des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada », le rôle de la Cour fédérale se limite constitutionnellement à administrer les « lois du Canada », une expression qui, dans le présent contexte, s’entend des lois fédérales (*Thomas Fuller*, p. 707; *Quebec North Shore*, p. 1065-1066; *Consolidated Distilleries*, p. 521-522). Le critère à trois volets déterminatif de la compétence élaboré dans l’arrêt *ITO* vise à faire en sorte que la Cour fédérale n’outrepasse pas ce rôle limité (*ITO*, p. 766, le juge McIntyre) :

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l’attribution légale de compétence.

<sup>2</sup> Bien que la *Loi sur les Cours fédérales* décrive la Cour fédérale comme une « cour supérieure » (art. 3 et 4), cela signifie seulement que sa compétence en est une de « surveillance » (*Commonwealth de Puerto Rico c. Hernandez*, [1975] 1 R.C.S. 228, p. 233, le juge Pigeon). La Cour fédérale n’est pas une véritable cour supérieure possédant une compétence inhérente.

3. The law on which the case is based must be “a law of Canada” as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[35] The first part of this test addresses the specific statutory grant of jurisdiction. There is a certain degree of overlap between the second and third aspects of this test, which both address the need to stay within the constitutional limits of s. 101.

#### D. *ITO Part 1: Statutory Grant of Jurisdiction*

[36] The first part of the *ITO* test requires that a federal statute grant jurisdiction to the Federal Court.

[37] The Federal Court of Appeal found, and the Company submits, that s. 23(c) of the *Federal Courts Act* grants jurisdiction over the Company’s application. I cannot agree.

[38] Once again, s. 23(c) reads as follows:

**23** Except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned, the Federal Court has concurrent original jurisdiction, between subject and subject as well as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of Parliament or otherwise in relation to any matter coming within any of the following classes of subjects:

(c) works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province.

[39] As the text of the provision indicates, s. 23(c) grants jurisdiction to the Federal Court only when three criteria are met:

(1) jurisdiction must not have been “specially assigned” to another court;

3. La loi invoquée dans l’affaire doit être « une loi du Canada » au sens où cette expression est employée à l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[35] Le premier volet de ce critère traite de l’existence d’une attribution spécifique de compétence par une loi. Les deuxième et troisième volets de ce critère présentent un certain degré de chevauchement en ce qu’ils portent tous les deux sur la nécessité du respect des limites constitutionnelles établies par l’art. 101.

#### D. *Le premier volet du critère ITO : attribution législative de compétence*

[36] Le premier volet du critère *ITO* exige qu’une loi fédérale attribue la compétence à la Cour fédérale.

[37] La Cour d’appel fédérale a conclu, et la Société soutient, que l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales* attribue à la Cour fédérale compétence à l’égard de la demande de la Société. Je ne peux souscrire à cette proposition.

[38] Voici encore une fois le texte de l’al. 23c) :

**23** Sauf attribution spéciale de cette compétence par ailleurs, la Cour fédérale a compétence concurrente, en première instance, dans tous les cas — opposant notamment des administrés — de demande de réparation ou d’autre recours exercé sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit en matière :

c) d’ouvrages reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province.

[39] Comme l’indique son libellé, l’al. 23c) attribue compétence à la Cour fédérale uniquement dans les cas où il est satisfait à trois critères :

(1) la compétence ne doit pas avoir été l’objet d’une « attribution spéciale » à une autre cour;

- (2) the claim for relief must be made, or the remedy must be sought, “under an Act of Parliament or otherwise”; and,
- (3) the claim for relief must be made, or the remedy must be sought, “in relation to” a work or undertaking connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province.

[40] Only the second criterion is at issue in this appeal. In *Quebec North Shore*, this Court interpreted the phrase “under an Act of the Parliament of Canada or otherwise” (as it read then) to mean under “federal law, whether under statute or regulation or common law” and concluded “[s]ection 23 requires that the claim for relief be one sought under such law” (p. 1066 (emphasis added)). Laskin C.J. reasoned that provisions of the *Federal Court Act* which confer jurisdiction on the Federal Court should not be interpreted as unconstitutionally exceeding Parliament’s competence under s. 101 of the *Constitution Act, 1867* to establish courts for the better administration of federal law (pp. 1057-58).

[41] *Quebec North Shore* makes clear that s. 23 grants jurisdiction to the Federal Court only when the claimant is seeking relief under federal law. As I read *Quebec North Shore*, the implication is that the claimant’s *cause of action*, or the right to seek relief, must be created or recognized by a federal statute, a federal regulation or a rule of the common law dealing with a subject matter of federal legislative competence. This is what it means to seek relief “under” federal law in s. 23.

[42] In *Roberts*, for example, Wilson J. offered this paraphrase of *Quebec North Shore*: “. . . the cause of action must be founded ‘on some existing federal law, whether statute or regulation or common law’” (p. 339, quoting *Quebec North Shore*, at p. 1066 (emphasis added)). If the claimant’s cause

- (2) la demande de réparation doit être faite, ou le recours doit être exercé, « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit »;
- (3) la demande de réparation doit être faite, ou le recours doit être exercé, « en matière » d’ouvrages reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province.

[40] Seul le deuxième critère est en cause dans le présent pourvoi. Dans *Quebec North Shore*, notre Cour a considéré que l’expression « en vertu d’une loi du Parlement du Canada ou autrement » (elle était alors formulée ainsi) s’entend « d’une législation fédérale [. . .], que ce soit une loi, un règlement ou la *common law* » et elle a conclu que « [l]’article 23 exige que la demande de redressement soit faite en vertu de pareille loi » (p. 1066 (je souligne)). Le juge en chef Laskin a expliqué que les dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale* conférant compétence à la Cour fédérale ne devaient pas être interprétées d’une façon qui outrepasserait inconstitutionnellement le pouvoir du Parlement sous le régime de l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* d’établir des cours pour la meilleure administration du droit fédéral (p. 1057-1058).

[41] Il ressort clairement de l’arrêt *Quebec North Shore* que l’art. 23 attribue compétence à la Cour fédérale seulement lorsque le demandeur sollicite une réparation sous le régime du droit fédéral. Selon mon interprétation de cet arrêt, il en découle que la *cause d’action* du demandeur ou le droit de solliciter une réparation doit être créé ou reconnu par une loi fédérale, un règlement fédéral ou une règle de common law traitant d’un sujet relevant du pouvoir de légiférer du fédéral. C’est ce que signifie, à l’art. 23, demander une réparation « sous le régime » du droit fédéral.

[42] Dans l’arrêt *Roberts*, par exemple, la juge Wilson a paraphrasé en ces termes l’arrêt *Quebec North Shore* : « . . . la cause d’action doit relever de “la législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*” » (p. 339, citant *Quebec North Shore*, p. 1066 (je souligne)). Si

of action or right to seek relief is not created or recognized by federal law, s. 23 does not confer jurisdiction on the Federal Court.

[43] Thus, in *Quebec North Shore* itself, s. 23 did not confer jurisdiction: although the claimants were seeking relief in relation to an extra-provincial undertaking, the claimants were not seeking relief under federal law. Rather, the claimants were seeking relief under the Quebec law of contract. Similarly, in *Norral Transport Inc. v. Canadian Pacific Ltd.* (1998), 154 F.T.R. 161, which also involved an extra-provincial undertaking, s. 23 did not confer jurisdiction because the causes of action were in the Quebec law of contract and the Quebec law of fault.

[44] By contrast, s. 23 did confer jurisdiction in *Prudential Assurance Co. v. Canada*, [1993] 2 F.C. 293 (C.A.), which was a claim for damages brought under the federal *Carriage by Air Act*, R.S.C. 1985, c. C-26. *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), was another claim for damages under the federal *Carriage by Air Act* in which s. 23 was held to confer jurisdiction. The claimants in that case brought a tort claim as well; however, the majority of the Federal Court of Appeal held that s. 23 did not confer jurisdiction over the tort claim.

[45] The Federal Court of Appeal in this case did not consider whether the Company was seeking relief under federal law, nor did it refer to *Quebec North Shore*. The court's paraphrase of s. 23(c) — that it empowers a party to seek a declaration in relation to works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province (para. 27) — suggests it is sufficient if the subject matter of the litigation is an extra-provincial undertaking. This paraphrase does not acknowledge or give any meaning to the requirement that relief be sought “under an Act of Parliament or otherwise”.

la cause d'action du demandeur ou son droit de solliciter une réparation n'est pas créé ou reconnu par le droit fédéral, l'art. 23 ne confère pas compétence à la Cour fédérale.

[43] Ainsi, dans l'affaire *Quebec North Shore* elle-même, l'art. 23 ne conférait pas compétence : même si les demanderesse sollicitaient une réparation en lien avec un ouvrage extra-provincial, elles ne le faisaient pas sous le régime du droit fédéral. En effet, elles demandaient plutôt une réparation en vertu du droit contractuel du Québec. De même, dans *Norral Transport Inc. c. Canadien Pacifique Ltée*, 1998 CanLII 7641 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), qui concernait également un ouvrage extra-provincial, la cour a jugé que l'art. 23 ne conférait pas compétence parce que les causes d'action relevaient du droit du Québec en matière de contrats et de responsabilité civile.

[44] Par contre, l'art. 23 conférait bel et bien compétence dans *Prudential Assurance Co. c. Canada*, [1993] 2 C.F. 293 (C.A.), qui portait sur une demande de dommages-intérêts présentée en vertu d'une loi fédérale, la *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. 1985, c. C-26. Dans l'arrêt *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), qui concernait lui aussi une demande de dommages-intérêts fondée sur la *Loi sur le transport aérien*, la Cour d'appel fédérale a jugé que l'art. 23 conférait compétence. Les demanderesse dans cette affaire avaient également intenté une action en responsabilité délictuelle; les juges majoritaires de la Cour d'appel fédérale ont toutefois statué que l'art. 23 ne conférait pas compétence à l'égard de cette action.

[45] En l'espèce, la Cour d'appel fédérale n'a pas examiné la question de savoir si la Société sollicitait une réparation sous le régime du droit fédéral, et elle ne s'est pas non plus référée à l'arrêt *Quebec North Shore*. La manière dont la cour a paraphrasé l'al. 23c) — à savoir qu'il permet à une partie de demander une déclaration en matière d'ouvrages reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province (par. 27) — tend à indiquer qu'il suffit que l'objet du litige soit un ouvrage extra-provincial. Cette reformulation ne reconnaît pas l'existence de l'exigence que la réparation soit sollicitée « sous le régime d'une loi fédérale ou d'une autre règle de droit », et ne lui accorde aucun rôle.



[46] This phrase cannot be ignored or rendered superfluous. Section 23(c) confers jurisdiction “in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of Parliament or otherwise in relation to [an extra-provincial undertaking]”. If Parliament had intended the Federal Court to have jurisdiction whenever relief is sought in relation to an extra-provincial undertaking, *whether or not that relief is sought under federal law*, it would not have added the qualifier that the relief must be sought “under an Act of Parliament or otherwise”. The explicit language of s. 23 requires that the relief be sought under — and not merely in relation to — federal law. This is even clearer in the French version of s. 23, which requires relief to be sought “*sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit*”.

[47] The Federal Court of Appeal stated that a broad scope of Federal Court jurisdiction would promote consistency across the country in the interpretation of federal law. However, such an objective does not justify departing from the explicit language of s. 23. I also note that concerns about consistency can cut both ways. The jurisdiction s. 23 confers on the Federal Court is concurrent with the provincial superior courts. Even if this Court accepted that s. 23 granted the Federal Court jurisdiction in cases like this one, litigants could choose to bring their claim in a superior court rather than the Federal Court.

[48] Requiring the right to seek relief to arise directly from federal law brings clarity to the scope of the Federal Court’s concurrent jurisdiction. Giving effect to the explicit wording of s. 23 minimizes jurisdictional disputes by ensuring that litigants know the scope of the Federal Court’s jurisdiction in advance. This will avoid unnecessary litigation, including disputes about whether the court should decline to exercise jurisdiction even if it has jurisdiction to hear the matter.

[46] On ne peut faire abstraction de cette expression ni la rendre superflue. L’alinéa 23c) confère compétence « dans tous les cas [. . .] de demande de réparation ou d’autre recours exercé sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit en matière [d’ouvrage extra-provincial] ». Si le Parlement avait eu l’intention d’attribuer compétence à la Cour fédérale chaque fois qu’une réparation est sollicitée en matière d’ouvrage extra-provincial, *que cette réparation ait été sollicitée ou non sous le régime du droit fédéral*, il n’aurait pas ajouté la précision que la réparation doit être demandée « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit ». Le texte explicite de l’art. 23 exige que la réparation soit demandée sous le régime du droit fédéral, et non simplement relativement au droit fédéral. Le passage souligné ci-dessus du texte français de l’art. 23 est encore plus clair que la version anglaise correspondante « *under an Act of Parliament or otherwise* ».

[47] La Cour d’appel fédérale a affirmé que, si la Cour fédérale disposait d’une compétence étendue, cela favoriserait une interprétation cohérente du droit fédéral dans tout le pays. Cependant, un tel objectif ne justifie pas que l’on s’écarte du texte explicite de l’art. 23. Je tiens à ajouter que les préoccupations au sujet de la cohérence peuvent jouer dans les deux sens. La compétence conférée par l’art. 23 à la Cour fédérale est concurrente à celle des cours supérieures provinciales. Même si la Cour acceptait que l’art. 23 confère compétence à la Cour fédérale dans les cas tels que celui-ci, les parties pourraient décider de s’adresser à une cour supérieure plutôt qu’à la Cour fédérale.

[48] Exiger que le droit de demander une réparation découle directement du droit fédéral a pour effet de préciser l’étendue de la compétence concurrente de la Cour fédérale. L’application du texte explicite de l’art. 23 minimise les litiges sur des questions de compétence en faisant en sorte que les parties connaissent à l’avance l’étendue de la compétence de la Cour fédérale. On évitera ainsi les litiges inutiles, y compris les différends quant à savoir si le tribunal devrait refuser d’exercer sa compétence à l’égard d’une affaire, même s’il a compétence pour en connaître.

[49] In its written submissions, the Company said it was seeking relief “in relation to” the *CTC Act*. In response to a question asked during oral argument, the Company submitted it is seeking relief under s. 23(c) itself, or alternatively under the *CTC Act*.

[50] The Company stresses that the *Federal Courts Act* defines “relief” to include declarations. In the Company’s submission, this definition means that s. 23(c) gives parties the right to apply to the Federal Court for declarations about extra-provincial undertakings.

[51] This argument cannot be sustained. A definition simply provides the meaning for a term used in the legislation. If Parliament had spelled out the full definition of the defined term “relief” — “every species of relief, whether by way of damages, payment of money, injunction, declaration, restitution of an incorporeal right, return of land or chattels or otherwise” — in s. 23, it would not change the meaning of the words of the provision.

[52] Effect must still be given to the words “is sought under an Act of Parliament or otherwise” in s. 23. Had Parliament intended the *Federal Courts Act* to grant jurisdiction to the Federal Court to provide any relief (as defined broadly) in relation to the classes of subjects enumerated in s. 23, it would simply have said so. It would be circular to reason that s. 23 is self-referential: it is not itself a federal law under which the Company can seek relief, however “relief” is defined. Rather, as Shore J. found at first instance, s. 23 confers on the Federal Court jurisdiction over certain claims, including certain claims for declarations, but does not confer on *parties* the right to make those claims in the first place. For that right, parties must look to other federal law.

[49] Dans ses observations écrites, la Société a affirmé solliciter une réparation « relativement à » la *Loi sur la CTC*. En réponse à une question posée au cours des plaidoiries, la Société a soutenu qu’elle demandait une réparation sous le régime de l’al. 23c) lui-même ou, subsidiairement, sous le régime de la *Loi sur la CTC*.

[50] La Société souligne que les déclarations font partie des mesures énumérées dans la définition de « réparation » dans la *Loi sur les Cours fédérales*. Suivant l’argument de la Société, il découle de cette définition que l’al. 23c) donne aux parties le droit de demander à la Cour fédérale des déclarations visant des ouvrages extra-provinciaux.

[51] On ne saurait retenir cet argument. Une définition indique simplement le sens d’un terme employé dans le texte de loi. Si le Parlement avait répété au complet à l’art. 23 la définition du terme « réparation » — « [t]oute forme de réparation en justice, notamment par voie de dommages-intérêts, de compensation pécuniaire, d’injonction, de déclaration, de restitution de droit incorporel, de bien meuble ou immeuble » —, cela ne changerait pas le sens des mots de la disposition.

[52] Encore faut-il donner effet à l’expression « exercé sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit » qui figure à l’art. 23. Si le Parlement avait eu l’intention de conférer à la Cour fédérale, dans la *Loi sur les Cours fédérales*, la compétence d’accorder toute forme de réparation (définie largement) relativement aux différents sujets énumérés à l’art. 23, il l’aurait tout simplement dit. Constituerait un raisonnement circulaire le fait d’affirmer que l’art. 23 renvoie à lui-même : il ne constitue pas, en soi, une règle de droit fédérale sous le régime de laquelle la Société peut demander réparation, quelle que soit la manière dont le terme « réparation » est défini. Au lieu de cela, comme a conclu le juge Shore en première instance, l’art. 23 confère à la Cour fédérale compétence à l’égard de certaines demandes, y compris certaines demandes de déclarations, mais il n’a pas pour effet de conférer aux *parties* le droit de présenter ces demandes en premier lieu. Les parties doivent chercher ce droit dans d’autres règles de droit fédérales.

[53] *Prudential Assurance*, for example, was a claim brought under the *Carriage by Air Act*, which creates a cause of action against air carriers for damage to baggage and cargo. The type of relief the plaintiffs were seeking was damages, which, like declarations, falls within the definition of “relief” in the *Federal Court Act*, but nothing in the jurisdictional analysis turned on the type of relief the plaintiffs were seeking. What mattered was that the plaintiffs were seeking relief under federal law: the cause of action was created by the federal *Carriage by Air Act*. It was the federal *Carriage by Air Act* which gave the plaintiffs the right to seek damages from the carrier.

[54] Other federal causes of action that might satisfy s. 23 include the *Radiocommunication Act*, R.S.C. 1985, c. R-2, s. 18(1) (a person who has suffered a loss as a result of conduct contrary to certain sections of the Act may, “in any court of competent jurisdiction, sue for and recover damages from the person who engaged in the conduct”), and the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, s. 116(5) (a person “aggrieved by any neglect or refusal of a company to fulfil its service obligations has . . . an action for the neglect or refusal against the company”).

[55] When a party seeks relief under provisions such as these, s. 23 may grant jurisdiction to the Federal Court, assuming the other requirements of s. 23 are met. But a person cannot seek relief under s. 23 itself. It does not create any right of action. It merely confers on the Federal Court jurisdiction to provide relief that a person can otherwise seek “under an Act of Parliament or otherwise”.

[53] L’affaire *Prudential Assurance*, par exemple, concernait une demande présentée sous le régime de la *Loi sur le transport aérien*, laquelle crée une cause d’action à l’encontre des transporteurs aériens pour les dommages causés aux bagages et aux marchandises. Le type de réparation que les demanderesse sollicitaient était des dommages-intérêts, une mesure qui, à l’instar des déclarations, est visée par la définition de « réparation » figurant dans la *Loi sur la Cour fédérale*, mais rien dans l’analyse relative à la compétence n’a porté sur le type de réparation que les demanderesse sollicitaient. L’aspect important était le fait que les demanderesse sollicitaient une réparation sous le régime du droit fédéral : la cause d’action était créée par une loi fédérale, la *Loi sur le transport aérien*. C’est cette loi fédérale qui donnait aux demanderesse le droit de réclamer des dommages-intérêts du transporteur.

[54] D’autres causes d’action d’origine fédérale peuvent satisfaire au critère d’application de l’art. 23, notamment celle prévue au par. 18(1) de la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. 1985, c. R-2 (une personne qui a subi une perte par suite d’une contravention à certaines dispositions de cette loi peut, « former, devant tout tribunal compétent, un recours civil à l’encontre du contrevenant [. . .] [et] exercer [un] recours [. . .] par voie de dommages-intérêts »), et celle prévue au par. 116(5) de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, c. 10 (une personne qui « souffre préjudice de la négligence ou du refus d’une compagnie de s’acquitter de ses obligations [. . .] possède [. . .] un droit d’action contre la compagnie »).

[55] Lorsqu’une partie sollicite une réparation sous le régime de dispositions comme celles susmentionnées, la Cour fédérale peut avoir compétence en vertu de l’art. 23, à supposer que les autres exigences établies par cette disposition soient respectées. Mais une personne ne peut demander une réparation sous le régime de l’art. 23 lui-même. Cette disposition ne crée aucun droit d’action. Elle a simplement pour effet de conférer à la Cour fédérale compétence pour accorder la réparation qu’une personne peut par ailleurs solliciter « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit ».

[56] The Company further submits that *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713, which dealt with a similar provision of the *Federal Courts Act*, requires that s. 23 be read as conferring a right to seek relief. But *Strickland* was argued on the *assumption* that s. 18 of the *Federal Courts Act* conferred on the claimants the right to seek a declaration that certain federal regulations were invalid. (Section 18 confers exclusive jurisdiction on the Federal Court “to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal”.) Cromwell J. expressly stated that he was not endorsing the parties’ assumption that s. 18 conferred on the claimants the right to seek the declaration they were seeking (para. 6). The issue in *Strickland* was whether, *assuming* the Federal Court had jurisdiction to make the declaration, it could decline to make the declaration on the ground that it would be more appropriate for the claim to be heard in a provincial superior court. In short, *Strickland* concerned only the scope of the Federal Court’s remedial discretion, not the interpretation of s. 18 — let alone the interpretation of s. 23.

[57] The Company’s alternative submission, that it is seeking relief under the *CTC Act*, is similarly unpersuasive. Although the *CTC Act* confers certain rights and powers (and imposes certain responsibilities) on the Company, it does not give the Company any kind of right of action or right to seek the relief sought.

[58] The essence of the Company’s position is that the By-law is inapplicable by the doctrine of interjurisdictional immunity or inoperative by the doctrine of paramountcy. The Company is seeking relief under constitutional law, because it is constitutional law which confers on parties the right to seek a declaration that a law is inapplicable or inoperative.

[56] La Société soutient en outre que, suivant l’arrêt *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713, qui portait sur une disposition similaire de la *Loi sur les Cours fédérales*, l’art. 23 doit être considéré comme accordant un droit de demander une réparation. Mais dans *Strickland*, le débat reposait sur la *supposition* selon laquelle l’art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* accordait aux demandeurs le droit de solliciter une déclaration suivant laquelle certains règlements fédéraux étaient invalides. (L’article 18 confère à la Cour fédérale la compétence exclusive pour « décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral ».) Le juge Cromwell a expressément déclaré qu’il n’acceptait pas la supposition des parties selon laquelle l’art. 18 accordait aux demandeurs le droit de demander la déclaration qu’ils sollicitaient (par. 6). La question en litige dans *Strickland* était de savoir si, *en tenant pour acquis* que la Cour fédérale avait compétence pour prononcer la déclaration, elle pouvait refuser de le faire, au motif qu’il convenait que la demande soit entendue par une cour supérieure provinciale. En résumé, l’arrêt *Strickland* ne concernait que la portée du pouvoir discrétionnaire de réparation de la Cour fédérale, et non l’interprétation de l’art. 18 — encore moins celle de l’art. 23.

[57] L’argument subsidiaire de la Société, selon lequel elle demandait réparation sous le régime de la *Loi sur la CTC*, ne convainc pas davantage. Bien que la *Loi sur la CTC* accorde certains droits et pouvoirs à la Société (et lui impose certaines responsabilités), elle ne lui confère aucun droit d’action ou droit de solliciter la réparation demandée.

[58] L’essence de la position de la Société est que le Règlement est inapplicable par l’effet de la doctrine de l’exclusivité des compétences ou qu’il est inopérant en application de la doctrine de la prépondérance. La Société demande réparation sous le régime du droit constitutionnel, parce que c’est celui-ci qui accorde aux parties le droit de demander une déclaration portant qu’une règle de droit est inapplicable ou inopérante.

[59] A party seeking relief under constitutional law is not seeking relief “under an Act of Parliament or otherwise” within the meaning of s. 23. I agree with the City and the interveners, including the Attorney General of Canada, that constitutional law cannot be said to be federal law for the purposes of s. 23 (see also, e.g., P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at p. 7-27; B. J. Saunders, D. J. Rennie and G. Garton, *Federal Courts Practice 2014* (2013), at p. 9).

[60] The Federal Court of Appeal effectively concluded otherwise in its discussion of the additional issue that court raised, namely whether the Federal Court has the power to make constitutional declarations. The court suggested that the Constitution is one of the “Laws of Canada” referred to in s. 101, as are the constitutional doctrines of interjurisdictional immunity and paramountcy. On this logic, these doctrines would also qualify as federal law for the purposes of s. 23.

[61] First, this conclusion is contrary to this Court’s comments in *Northern Telecom Canada Ltd. v. Communication Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733, at p. 745, per Estey J.:

The *Constitution Act, 1867*, as amended, is not of course a “law of Canada” in the sense of the foregoing cases because it was not enacted by the Parliament of Canada. The inherent limitation placed by s. 101, *supra*, on the jurisdiction which may be granted to the Federal Court by Parliament therefore might exclude a proceeding founded on the *Constitution Act*.

This passage is not equivocal on the issue of whether the *Constitution Act, 1867* is one of the “Laws of Canada” denoted by s. 101. Although *obiter*, the comments were intended to provide guidance and should be accepted as authoritative (see *R. v. Henry*, 2005 SCC 76, [2005] 3 S.C.R. 609, at para. 57).

[59] Une partie sollicitant une réparation sous le régime du droit constitutionnel ne le fait pas « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit », au sens de l’art. 23. Je suis d’accord avec la Ville et les intervenants, y compris le procureur général du Canada, pour dire qu’on ne peut affirmer que le droit constitutionnel est de droit fédéral pour l’application de l’art. 23 (voir aussi, p. ex., P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), p. 7-27; B. J. Saunders, D. J. Rennie et G. Garton, *Federal Courts Practice 2014* (2013), p. 9).

[60] La Cour d’appel fédérale a effectivement conclu autrement dans le cadre de son analyse relative à la question additionnelle que cette cour avait soulevée, à savoir si la Cour fédérale possédait le pouvoir de rendre des jugements déclaratoires en matière constitutionnelle. La cour a laissé entendre que la Constitution était l’une des « lois du Canada » dont il était question à l’art. 101, au même titre que la doctrine constitutionnelle de l’exclusivité des compétences et celle de la prépondérance. Selon cette logique, ces doctrines constitueraient elles aussi des règles de droit fédérales pour l’application de l’art. 23.

[61] Premièrement, cette conclusion va à l’encontre des remarques du juge Estey de notre Cour dans l’arrêt *Northern Telecom Canada Ltée c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733, p. 745 :

La *Loi constitutionnelle de 1867*, et modifications, n’est pas, cela va de soi, une « loi du Canada » dans le sens des exemples qui précèdent parce qu’elle n’a pas été adoptée par le Parlement du Canada. La limite inhérente que l’art. 101 précité impose à la compétence que le Parlement peut accorder à la Cour fédérale pourrait donc exclure une procédure fondée sur la *Loi constitutionnelle*.

Ce passage est sans équivoque quant à la question de savoir si la *Loi constitutionnelle de 1867* est l’une des « lois du Canada » désignées par l’art. 101. Malgré leur caractère incident, ces remarques visaient à fournir des balises et elles devraient être acceptées comme faisant autorité (voir *R. c. Henry*, 2005 CSC 76, [2005] 3 R.C.S. 609, par. 57).



[62] Nor did our Constitution become one of the “Laws of Canada” after 1982. In concluding otherwise, the Federal Court of Appeal reasoned that although each of the enactments which together make up our Constitution was originally enacted by the Parliament of the United Kingdom, the *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11, “patriated” our Constitution in part by providing that the *Constitution Act, 1982* “is hereby enacted for and shall have the force of law in Canada” (s. 1). The *Constitution Act, 1982* in turn empowered Canadians to amend the Constitution (ss. 38 to 49) and referred to the Constitution as the “supreme law of Canada” (s. 52). From this, the Federal Court of Appeal inferred that the enactments which together make up the Constitution became “Laws of Canada” after 1982.

[63] However, “Canada” has two distinct meanings in our Constitution. It can denote the country as a whole or the federal level within it. In s. 1 of the *Canada Act 1982* and s. 52 of the *Constitution Act, 1982*, “Canada” denotes the country as a whole. As this Court has confirmed on a number of occasions, in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*, “Canada” denotes only the federal level (*Thomas Fuller*, at p. 707; *Quebec North Shore*, at pp. 1065-66; *Consolidated Distilleries*, at pp. 520-22). Further, interpreting “Canada” in s. 101 to denote the country as a whole, such that Parliament could create additional courts of general (federal and provincial) jurisdiction, would be inconsistent with the other judicature provisions of the *Constitution Act, 1867*, which take as their “basic principle . . . the jurisdiction of the superior courts of the provinces in all matters federal and provincial” (*Thomas Fuller*, at p. 713). After the 1982 “patriation”, the Constitution is certainly a law of Canada the country, as opposed to a law of the United Kingdom, but it is not one of the “Laws of Canada”, the federal laws, referred to in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[64] Obviously, the doctrines of interjurisdictional immunity and paramountcy arise from s. 91 of the

[62] Notre Constitution n’est pas non plus devenue l’une des « lois du Canada » après 1982. En tirant la conclusion contraire, la Cour d’appel fédérale a expliqué que, bien que chacun des textes législatifs qui ensemble forment notre Constitution ait été à l’origine adopté par le Parlement du Royaume-Uni, la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11, a « rapatrié » notre Constitution en partie en prévoyant que la *Loi constitutionnelle de 1982* « [était] édictée pour le Canada et y [avait] force de loi » (art. 1). À son tour, la *Loi constitutionnelle de 1982* permet aux Canadiens de modifier la Constitution (art. 38 à 49) et précise que la Constitution est la « loi suprême du Canada » (art. 52). La Cour d’appel fédérale a inféré de ce qui précède que les textes législatifs qui forment ensemble la Constitution étaient devenus des « lois du Canada » après 1982.

[63] Toutefois, le mot « Canada » possède deux sens distincts dans notre Constitution. Il peut désigner soit le pays dans son ensemble, soit le palier fédéral au sein de celui-ci. À l’art. 1 de la *Loi de 1982 sur le Canada* et à l’art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le terme « Canada » s’entend du pays dans son ensemble. Comme notre Cour l’a confirmé à un certain nombre d’occasions, le mot « Canada » à l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* s’entend uniquement du palier fédéral (*Thomas Fuller*, p. 707; *Quebec North Shore*, p. 1065-1066; *Consolidated Distilleries*, p. 520-522). En outre, le fait de considérer que le mot « Canada » à l’art. 101 désigne le pays dans son ensemble, de sorte que le Parlement pourrait créer d’autres tribunaux de compétence générale (fédérale et provinciale), serait incompatible avec les autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* relatives au pouvoir judiciaire, qui ont pour « principe fondamental [. . .] la compétence des cours supérieures des provinces sur toutes questions de droit fédéral et provincial » (*Thomas Fuller*, p. 713). Depuis le « rapatriement » de 1982, la Constitution est certainement une loi du Canada, le pays, plutôt qu’une loi du Royaume-Uni, mais elle ne constitue pas une des « lois du Canada » — au sens de lois fédérales — visées à l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[64] Il va de soi que la doctrine de l’exclusivité des compétences et celle de la prépondérance des

*Constitution Act, 1867* and can affect the force of federal legislation. However, these constitutional doctrines can also affect the force of provincial legislation. Surely constitutional law is neither federal nor provincial. The Constitution logically precedes that distinction: it is the Constitution itself that bifurcates Canadian law into federal and provincial matters.

[65] In conclusion, the Company is not seeking relief “under an Act of Parliament or otherwise” (i.e., under federal law) as required by s. 23(c) of the *Federal Courts Act*. Section 23(c) therefore does not grant jurisdiction over this application to the Federal Court and the first part of the *ITO* test is not met. There is no statutory grant of jurisdiction. This finding is dispositive: the Federal Court lacks jurisdiction in this case. There is therefore no need to consider whether the second and third parts of the *ITO* test are met in this case.

E. *ITO Part 2: Federal Law Essential to Disposition*

[66] Nonetheless, the approach taken by the Federal Court of Appeal with respect to the second part of the *ITO* test merits comment.

[67] The second part of the *ITO* test requires that federal law be “essential to the disposition of the case” such that it “nourishes the statutory grant of jurisdiction” (p. 766, per McIntyre J.). Indeed, the fact that the claim involves rights and obligations conferred by federal law will be relevant to this question. This requirement is important because it speaks to the constitutional status and role of the Federal Court under s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

[68] The Federal Court of Appeal concluded that this part of the test is met because “there [is] sufficient federal law for the Federal Court to have

lois fédérales découlent de l’art. 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et qu’elles peuvent modifier l’effet d’une loi fédérale. Toutefois, ces doctrines constitutionnelles peuvent également modifier l’effet d’une loi provinciale. Le droit constitutionnel n’est certes ni fédéral ni provincial. La Constitution est logiquement au-dessus de cette distinction : c’est la Constitution elle-même qui distingue, dans le droit canadien, les pouvoirs de compétence fédérale et provinciale.

[65] En conclusion, la Société ne sollicite pas une réparation « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit » (c.-à-d. en vertu du droit fédéral) comme l’exige l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Par conséquent, cette disposition ne confère pas compétence à la Cour fédérale sur la présente demande, et il n’a pas été satisfait au premier volet du critère *ITO*. Il n’y a aucune attribution législative de compétence. Cette conclusion est décisive : la Cour fédérale n’a pas compétence dans la présente affaire. Point n’est donc besoin d’examiner s’il a été satisfait aux deuxième et troisième volets du critère *ITO* en l’espèce.

E. *Le deuxième volet du critère ITO : des règles de droit fédérales qui sont essentielles à la solution du litige*

[66] L’approche adoptée par la Cour d’appel fédérale à l’égard du deuxième volet du critère *ITO* appelle néanmoins quelques commentaires.

[67] Le deuxième volet du critère *ITO* requiert l’existence de règles de droit fédérales « essentiel[les] à la solution du litige », en ce qu’elles « constitue[nt] le fondement de l’attribution légale de compétence » (p. 766, le juge McIntyre). En effet, le fait que la demande porte sur des droits et obligations conférés par une règle de droit fédérale est pertinent à ce sujet. Cette exigence est importante, parce qu’elle se rapporte au statut constitutionnel et au rôle de la Cour fédérale au regard de l’art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[68] La Cour d’appel fédérale a conclu que ce volet du critère est respecté, parce que « le droit fédéral joue [. . .] un rôle suffisant pour que la Cour

jurisdiction” (para. 32). The reasons refer to a number of articulations by the Federal Court of Appeal of this part of the *ITO* test: *Bensol Customs Brokers*, at pp. 582-83 (whether the outcome is determined “to some material extent” by federal law or the cause of action is “affected” by federal law); *The Queen v. Montreal Urban Community Transit Commission*, [1980] 2 F.C. 151 (C.A.), at p. 153 (whether federal law “has an important part to play” in determining the outcome).

[69] These articulations of the test should not be understood to lower in any way the high threshold articulated in *ITO* itself. The fact that the Federal Court may have to consider federal law as a necessary component is not alone sufficient; federal law must be “essential to the disposition of the case”. It must “nourish” the grant of jurisdiction.

#### F. *Power to Make Constitutional Declarations*

[70] Since the *ITO* test is not met, it is also unnecessary to consider the Federal Court of Appeal’s holding that the Federal Court has the remedial power to declare legislation to be constitutionally invalid, inapplicable or inoperative. I decline to comment on this issue, except to say this. There is an important distinction between the power to make a constitutional finding which binds only the parties to the proceeding and the power to make a formal constitutional declaration which applies generally and which effectively removes a law from the statute books (see, e.g., *R. v. Lloyd*, 2016 SCC 13, [2016] 1 S.C.R. 130, at para. 15; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570, at p. 592; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, at p. 316).

[71] The Federal Court clearly has the power, when the *ITO* test is met, to make findings of constitutionality and to give no force or effect in a

fédérale ait compétence » (par. 32). Les motifs renvoient à un certain nombre de formulations de ce volet du critère *ITO* par la Cour d’appel fédérale : *Bensol Customs Brokers*, p. 582-583 (savoir si le résultat est déterminé « jusqu’à un certain point » par des règles de droit fédérales ou si celles-ci sont « applicable[s] » à la cause d’action); *La Reine c. Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal*, [1980] 2 C.F. 151 (C.A.), p. 153 (savoir si les règles de droit fédérales « [ont] un rôle important à jouer » pour décider de l’issue de l’affaire).

[69] Ces formulations du critère ne devraient pas être considérées de quelque façon comme ayant pour effet de rendre moins exigeant le seuil élevé établi dans l’arrêt *ITO* lui-même. À lui seul, le fait que la Cour fédérale puisse devoir tenir compte des règles de droit fédérales en tant que facteur nécessaire ne suffit pas; ces règles de droit doivent être « essentiel[les] à la solution du litige ». Elles doivent « constituer le fondement » de l’attribution de compétence.

#### F. *Le pouvoir de prononcer des déclarations en matière constitutionnelle*

[70] Puisque le critère de l’arrêt *ITO* n’est pas respecté, il n’est pas nécessaire d’examiner la conclusion de la Cour d’appel fédérale selon laquelle la Cour fédérale possède le pouvoir de déclarer, à titre de réparation, qu’une règle de droit est inconstitutionnelle, inapplicable ou inopérante. Je ne veux pas aborder cette question, sauf pour dire ce qui suit. Il existe une distinction importante entre le pouvoir de tirer, quant à la constitutionnalité d’une règle de droit, une conclusion qui ne lie que les parties à l’instance et celui de prononcer à cet égard une déclaration formelle qui s’applique de façon générale et retire de manière effective une disposition législative du corpus législatif (voir, p. ex., *R. c. Lloyd*, 2016 CSC 13, [2016] 1 R.C.S. 130, par. 15; *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, p. 592; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 316).

[71] Il est évident que, dans les cas où il est satisfait au critère *ITO*, la Cour fédérale a le pouvoir de statuer sur la constitutionnalité d’une règle de

particular proceeding to a law it finds to be unconstitutional. The Federal Court of Appeal in this case appears to have held that the Federal Court also has the power to make formal, generally binding constitutional declarations. My silence on this point should not be taken as tacit approval of the Federal Court of Appeal's analysis or conclusion.

## VI. Disposition

[72] Because the *ITO* test is not met, the application is “bereft of any possibility of success” (*JP Morgan*, at para. 47, quoting *David Bull Laboratories (Canada) Inc. v. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 F.C. 588 (C.A.), at p. 600). It is plain and obvious that the Federal Court lacks jurisdiction to hear the application. Shore J. did not err in striking the notice of application and the Federal Court of Appeal ought not to have intervened. I would, accordingly, allow the appeal, set aside the order of the Federal Court of Appeal and reinstate the order of Shore J. striking the Company's notice of application. I would also award costs to the City in this Court and in the courts below.

The reasons of Moldaver, Côté and Brown JJ. were delivered by

[73] MOLDAVER AND BROWN JJ. (dissenting) — We have read the reasons of our colleague Justice Karakatsanis. With respect, we disagree with the central features of her analysis and with her conclusion. In our view, s. 23(c) of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, provides the required statutory grant of jurisdiction, and federal law is essential to the disposition of the case. We would therefore dismiss the appeal and remit the matter to the Federal Court. It remains for the Federal Court to determine whether it should decline to exercise this jurisdiction and stay the proceedings to allow the matter to be litigated in the Superior Court of Justice: see *Federal Courts Act*, s. 50(1).

droit et de déclarer inopérante, dans une instance donnée, une règle de droit qu'elle juge inconstitutionnelle. Il semble qu'en l'espèce, la Cour d'appel fédérale ait conclu que la Cour fédérale possède également le pouvoir de prononcer des déclarations formelles, généralement contraignantes, en matière constitutionnelle. Mon silence sur ce point ne devrait pas être interprété comme une approbation tacite de l'analyse ou de la conclusion de la Cour d'appel fédérale.

## VI. Dispositif

[72] Étant donné que le critère *ITO* n'a pas été respecté, la demande n'a « aucune chance d'être accueillie » (*JP Morgan*, par. 47, citant *David Bull Laboratories (Canada) Inc. c. Pharmacia Inc.*, [1995] 1 C.F. 588 (C.A.), p. 600). La Cour fédérale n'a manifestement pas compétence pour entendre la demande. Le juge Shore n'a pas commis d'erreur en radiant l'avis de demande, et la Cour d'appel fédérale n'aurait pas dû intervenir. Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'ordonnance de la Cour d'appel fédérale, et de rétablir l'ordonnance du juge Shore radiant l'avis de demande de la Société. Je suis aussi d'avis d'accorder les dépens à la Ville devant notre Cour et devant les juridictions inférieures.

Version française des motifs des juges Moldaver, Côté et Brown rendus par

[73] LES JUGES MOLDAVER ET BROWN (dissidents) — Nous avons examiné les motifs de notre collègue la juge Karakatsanis. Soit dit en tout respect, nous ne pouvons souscrire aux éléments centraux de son analyse et à sa conclusion. À notre avis, l'al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, établit le fondement de l'attribution législative de compétence requise, et le droit fédéral est essentiel à la solution du litige. Par conséquent, nous rejetterions le pourvoi et renverrions l'affaire à la Cour fédérale. Il restera à la Cour fédérale à décider si elle devrait refuser d'exercer cette compétence et suspendre l'instance pour que l'affaire soit jugée devant la Cour supérieure de justice : voir la *Loi sur les Cours fédérales*, par. 50(1).

[74] We acknowledge that the jurisdiction of the Federal Court is circumscribed by s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. The Federal Court was established for the better administration of the laws of Canada. In our view, recognition of its jurisdiction in this case is consistent with, and advances, that purpose. Put in simple terms, this case involves a federal company, created under a specially enacted federal statute,<sup>3</sup> whose sole function under the statute is to operate a federal undertaking and whose claim for declaratory relief focusses exclusively on its right to carry out its statutory mandate free from unconstitutional constraints imposed by municipal bylaws.

[75] Central to the point of divergence between our colleague's reasons and ours is the distinction between having jurisdiction and taking jurisdiction. To be sure, and as we will explain, there are very good reasons why, in our respectful view, the Federal Court should seriously consider declining jurisdiction in this matter. But that is a question of taking jurisdiction. It is distinct from the question of having jurisdiction.

[76] And, in our view, the Federal Court clearly has jurisdiction. Our conclusion is informed by three considerations: (1) a historical overview of the Federal Court's jurisdiction; (2) the irrelevance of the "essence of the claim" to determine whether the Federal Court has jurisdiction; and (3) the application of all three steps of the *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, test, namely that s. 23(c) of the *Federal Courts Act* grants jurisdiction; that the *CTC Act* plays an essential role in the outcome of the case; and that the *CTC Act* is valid federal law.

#### I. The Federal Court's Jurisdiction Should Be Construed Broadly

[77] The history of the Federal Court reveals that it was intended by Parliament to have broad

<sup>3</sup> *An Act to incorporate The Canadian Transit Company*, S.C. 1921, c. 57 ("CTC Act").

[74] Nous reconnaissons que l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* circonscrit la compétence de la Cour fédérale. La Cour fédérale a été établie pour la meilleure administration des lois du Canada. À notre avis, reconnaître sa compétence en l'espèce est compatible avec cet objectif et contribue à sa réalisation. Pour dire les choses simplement, la présente affaire concerne une société fédérale créée en vertu d'une loi fédérale spéciale<sup>3</sup>, dont la seule fonction prévue par la loi consiste à exploiter une entreprise fédérale, et dont la demande de jugement déclaratoire vise exclusivement son droit de s'acquitter de son mandat légal sans égard aux contraintes inconstitutionnelles imposées par des règlements municipaux.

[75] Notre divergence d'opinion avec notre collègue tient principalement à la distinction entre le fait d'avoir compétence et celui d'exercer cette compétence. Certes, comme nous l'expliquerons, nous estimons que la Cour fédérale serait tout à fait justifiée d'envisager sérieusement de refuser d'exercer sa compétence en l'espèce. Mais il s'agit là d'une question d'exercice de la compétence. C'est une question distincte de celle d'avoir compétence.

[76] Et à notre avis, la Cour fédérale a manifestement compétence. Notre conclusion repose sur trois considérations : (1) un aperçu historique de la compétence de la Cour fédérale; (2) le fait que « l'essence de la demande » n'est pas pertinente pour déterminer si la Cour fédérale a compétence; et (3) l'application des trois volets du critère de l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, à savoir que l'al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales* est attributif de compétence, que la *Loi sur la CTC* joue un rôle essentiel dans l'issue de la cause, et que la *Loi sur la CTC* est une loi fédérale valide.

#### I. La compétence de la Cour fédérale devrait être interprétée largement

[77] L'historique de la Cour fédérale révèle que le Parlement avait l'intention de lui conférer une

<sup>3</sup> *La Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »*, S.C. 1921, c. 57 (« *Loi sur la CTC* »).



jurisdiction. The Exchequer Court, created in 1875, initially had limited jurisdiction: it could hear certain claims against the Crown, and eventually, claims relating to patents, copyrights, public lands, and railway debts (*The Supreme and Exchequer Court Act*, S.C. 1875, c. 11; *Exchequer Court Act*, R.S.C. 1970, c. E-11, ss. 17 to 30). During the 20th century, however, it became apparent that the Exchequer Court could not deal with many matters that transcended provincial boundaries, and that confusion, inconsistency, and expense tended to accompany litigation of these national matters in the provincial superior courts.

[78] These problems prompted Parliament in 1970 to replace the Exchequer Court with the Federal Court, and to expand the Federal Court's jurisdiction (*Federal Court Act*, S.C. 1970-71-72, c. 1). According to the Minister of Justice, the Federal Court was designed to achieve two objectives: first, ensuring that members of the public would "have resort to a national court exercising a national jurisdiction when enforcing a claim involving matters which frequently involve national elements"; and second, making it possible for "litigants who may often live in widely different parts of the country to [have] a common and convenient forum in which to enforce their legal rights" (*House of Commons Debates*, vol. V, 2nd Sess., 28th Parl., March 25, 1970, at p. 5473).

[79] These purposes are better served by a broad construction of the Federal Court's jurisdiction. We acknowledge that the Federal Court is not without jurisdictional constraints. A broad construction of the Federal Court's statutory grant of jurisdiction cannot exceed Parliament's constitutional limits and intrude on provincial spheres of competence. In *ITO*, this Court set out a test for determining the Federal Court's jurisdiction, of which a statutory grant of jurisdiction forms only a part. It is the second and third elements of the *ITO* test, which we discuss below, that ensure that constitutional limits are respected (*Canada (Human Rights Commission) v. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 S.C.R. 626, at paras. 40 and

compétence étendue. La Cour de l'Échiquier du Canada, qui a été créée en 1875, possédait au départ une compétence limitée : elle pouvait entendre certaines demandes présentées contre la Couronne et, par la suite, des demandes relatives aux brevets, aux droits d'auteur, aux terres publiques et aux dettes des compagnies de chemin de fer (*Acte de la Cour Suprême et de l'Échiquier*, S.C. 1875, c. 11; *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, S.R.C. 1970, c. E-11, art. 17 à 30). Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, toutefois, il est devenu évident que la Cour de l'Échiquier ne pouvait pas traiter de nombreuses questions qui débordaient les frontières provinciales, et que les litiges relatifs à ces questions d'envergure nationale portés devant les cours supérieures provinciales tendaient à entraîner la confusion, l'incohérence et des coûts élevés.

[78] Ces problèmes ont incité le Parlement, en 1970, à remplacer la Cour de l'Échiquier par la Cour fédérale, et à élargir la compétence de cette dernière (*Loi sur la Cour fédérale*, S.C. 1970-71-72, c. 1). Selon le ministre de la Justice, la Cour fédérale fut créée pour atteindre deux objectifs : premièrement, faire en sorte que les particuliers puissent « recourir à une cour nationale exerçant une [compétence] nationale, pour faire valoir une réclamation concernant des questions qui comportent souvent des éléments nationaux »; deuxièmement, permettre aux « plaignants, qui demeurent parfois dans des régions fort éloignées l'une de l'autre, [de trouver] là un forum commun et commode pour faire valoir leurs droits légitimes » (*Débats de la Chambre des communes*, vol. V, 2<sup>e</sup> sess., 28<sup>e</sup> lég., 25 mars 1970, p. 5473).

[79] Une interprétation large de la compétence de la Cour fédérale favorise davantage la réalisation de ces objectifs. Nous reconnaissons que la compétence de la Cour fédérale comporte des restrictions. Une interprétation large de l'attribution législative de compétence à la Cour fédérale ne peut aller au-delà des limites constitutionnelles du Parlement et empiéter sur les domaines de compétence des provinces. Dans *ITO*, la Cour a établi un critère pour déterminer la compétence de la Cour fédérale, au sein duquel l'attribution législative de compétence ne constitue qu'un volet. Ce sont les deuxième et troisième volets du critère de l'arrêt *ITO*, que nous aborderons plus loin, qui garantissent le respect

43). A broad interpretation of a statutory grant of jurisdiction — like s. 23 — is therefore not at risk of placing the Federal Court outside its constitutional constraints. We now turn to the main issue in this case: whether the Federal Court has jurisdiction over the Canadian Transit Company’s application.

## II. Identifying the Essential Nature of the Case Is Not Necessary

[80] Our colleague considers it necessary, as a preliminary step in the analysis, to characterize the essential nature of the case. With respect, we see no such need. Our jurisprudence, through the test established in *ITO*, already provides a comprehensive framework of analysis for determining whether the Federal Court has jurisdiction — and characterizing the essential nature of the case forms no part of it, nor does it do any work in answering the jurisdictional question presented by this appeal. What matters is only whether there is a statutory grant of jurisdiction, whether federal law is essential to the disposition of the case, and whether the law is validly federal.

[81] To be clear, identifying the essential character of a claim is not answering the same question as that posed at the second step of the *ITO* test — whether federal law is essential to the disposition of the case. The “essential nature of the claim” is about the ultimate outcome sought by the claimant — in other words, what is the claim for or all about? The question of whether federal law is essential to the disposition of the case looks more to the analysis — how will the case be decided, and what law will need to be applied? The two questions may yield different answers, and as a result, should be kept distinct.

[82] Not only is the characterization exercise unnecessary, it does not belong in the *ITO* test. Rather, the character of the case is relevant to a different question: Where the Federal Court has jurisdiction, should it exercise it? This Court commented on the

des limites constitutionnelles (*Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626, par. 40 et 43). Une interprétation large d’une attribution législative de compétence — comme l’art. 23 — ne risque donc pas de placer la Cour fédérale en dehors de ses restrictions constitutionnelles. Nous abordons maintenant la principale question en litige dans la présente affaire : celle de savoir si la Cour fédérale a compétence à l’égard de la demande de la société The Canadian Transit Company (« Société »).

## II. Il n’est pas nécessaire de dégager l’essence de l’affaire

[80] Notre collègue considère qu’une étape préliminaire de l’analyse consiste à qualifier l’essence de l’affaire. Avec égards, cette étape ne nous paraît pas nécessaire. Par le critère établi dans l’arrêt *ITO*, la jurisprudence de la Cour fournit déjà un cadre d’analyse complet afin de déterminer si la Cour fédérale a compétence — et la qualification de l’essence de l’affaire ne fait pas partie de ce cadre, et n’aide pas non plus à répondre à la question de compétence soumise dans le cadre du présent pourvoi. Ce qui importe, c’est seulement de savoir s’il existe une attribution législative de compétence, si le droit fédéral est essentiel à la solution du litige et si la loi en cause est une loi fédérale valide.

[81] Précisons que, en déterminant l’essence d’une demande, on ne répond pas à la question posée au deuxième volet du critère de l’arrêt *ITO* — à savoir si le droit fédéral est essentiel à la solution du litige. « L’essence de la demande » concerne le résultat ultime visé par le demandeur — en d’autres mots, quel est le but de la demande ou en quoi consiste-t-elle? La question de savoir si le droit fédéral est essentiel à la solution du litige relève davantage de l’analyse — comment l’affaire sera-t-elle jugée, et quelles règles de droit devront être appliquées? Les deux questions peuvent aboutir à des réponses différentes et, par conséquent, elles devraient rester distinctes.

[82] Non seulement la qualification de la demande n’est pas une démarche nécessaire, mais elle n’est pas un volet du critère *ITO*. Le caractère de l’affaire est plutôt pertinent à l’égard d’une autre question : dans un cas où la Cour fédérale a compétence,

essential character of the claim in *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585:

There is always a residual discretion in the inherent jurisdiction of the provincial superior court (as well as in the Federal Court under s. 50(1) of its Act), to stay the damages claim because in its essential character, it is a claim for judicial review with only a thin pretence to a private wrong. [para. 78]

Significantly, this statement went *not* to whether the Federal Court *has* jurisdiction, but to whether it *should exercise* it.

[83] Put simply, when faced with a dispute relating to its jurisdiction, the Federal Court must answer two questions: (1) whether it has jurisdiction; and (2) if so, whether to exercise it. Assuming there is a statutory grant of jurisdiction, the Federal Court's first question turns on the role that federal law will play in the case. If valid federal law plays an essential role, then the Federal Court will have jurisdiction. After all, the Federal Court exists for the better administration of the laws of Canada. It should be able to deal with claims in which the laws of Canada play an essential role in the analysis.

[84] As contemplated by this Court in *TeleZone*, however, there may be cases in which — despite the essential role of federal law — the Federal Court should nonetheless consider declining jurisdiction. This is where the claim's essential character becomes relevant. Even if federal law were essential to the disposition of a given claim, that claim might be, in its essence, a superior court claim, and this essential character would be one factor for the Federal Court to consider in determining whether *to exercise* its jurisdiction. It would not, however, be relevant to, much less determinative of, *the existence* of the Federal Court's jurisdiction.

devrait-elle l'exercer? Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, la Cour a fait remarquer ce qui suit au sujet de l'essence de la demande :

Les cours supérieures provinciales conservent toujours, en raison de leur compétence inhérente (tout comme la Cour fédérale en vertu du par. 50(1) de la *LCF*), le pouvoir discrétionnaire résiduel de suspendre une action en dommages-intérêts au motif qu'il s'agit essentiellement d'une demande de contrôle judiciaire qui n'a que superficiellement l'apparence d'un recours délictuel de droit privé. [par. 78]

Fait important, ce propos *ne* portait *pas* sur la question de savoir si la Cour fédérale *a* compétence, mais sur celle de savoir si elle *devrait l'exercer*.

[83] Pour exprimer les choses simplement, lorsque la Cour fédérale est aux prises avec un différend relatif à sa compétence, elle doit répondre à deux questions : (1) A-t-elle compétence? (2) Dans l'affirmative, doit-elle exercer sa compétence? En supposant l'existence d'une attribution législative de compétence, la première question que pose la Cour fédérale porte sur le rôle que jouera le droit fédéral dans l'affaire. Si une règle de droit fédérale valide joue un rôle essentiel, la Cour fédérale aura compétence. Après tout, la Cour fédérale existe pour la meilleure administration des lois du Canada. Elle devrait être en mesure de juger les demandes dans lesquelles les lois du Canada jouent un rôle essentiel dans le cadre de l'analyse.

[84] Comme l'a prévu la Cour dans *TeleZone* toutefois, il peut se présenter des affaires dans lesquelles — malgré le rôle essentiel du droit fédéral — la Cour fédérale devrait néanmoins envisager la possibilité de refuser d'exercer sa compétence. C'est dans de tels cas que l'essence de la demande devient un facteur pertinent. Même si le droit fédéral est essentiel pour décider une demande donnée, il est possible que, dans son essence, la demande en question relève d'une cour supérieure, et cette essence serait alors un facteur à considérer par la Cour fédérale pour décider si elle devait *exercer* sa compétence. Ce facteur ne serait toutefois pas pertinent, encore moins déterminant, quant à *l'existence* de la compétence de la Cour fédérale.

[85] That said, even if the claim's essential character were relevant, we do not agree with our colleague's characterization of it. The relief claimed by the Company takes the form of four declarations: (1) a declaration that the Ambassador Bridge is a federal undertaking; (2) a declaration that the Company has, pursuant to its enabling legislation (the *CTC Act*), the authority to purchase, lease and otherwise acquire lands for the purpose of the Ambassador Bridge; (3) a declaration that, as a result, the impugned *Property Standards By-law*, City of Windsor By-law No. 147-2011, does not apply to the properties purchased, leased, or otherwise acquired and held by the Company pursuant to its enabling legislation; and (4) a declaration that certain properties purchased by the Company are necessary for the continued operation and maintenance of the Ambassador Bridge. Two points follow from this.

[86] First, it is a mistake, in our view, to focus as our colleague does on only one of the declarations sought by the Company. Doing so turns the application into a one-sided coin. *Each* of the declarations sought is essential to the Company's application. In order to decide whether to grant declaration (3) — which our colleague considers to be the essence of the application (para. 29) — a court must consider and decide the questions raised by all other declarations sought. And, since each of those declarations will play a central role in the proceedings, they cannot be ignored in discerning “the essence” of the claim. To be clear, however, we reiterate that “the essence” of a claim, understood as our colleague has stated it, has no relevance to whether the Federal Court has jurisdiction over that claim.

[87] Second, in characterizing the essence of the Company's claim, our colleague, at least implicitly, impugns the Company's motives (since she says that none of the other declarations “would be worthwhile pursuing in the absence of the third declaration” (para. 29)). It is helpful, however, to consider the City's response to the relief sought

[85] Cela dit, même si l'essence de la demande était pertinente, nous ne sommes pas d'accord avec le qualificatif que lui donne notre collègue. La réparation que sollicite la Société prend la forme de quatre déclarations : (1) une déclaration portant que le pont Ambassador constitue un ouvrage fédéral; (2) une déclaration portant que la Société possède, en vertu de sa loi habilitante (la *Loi sur la CTC*), le droit d'acheter, louer ou autrement acquérir des terrains pour les besoins du pont Ambassador; (3) une déclaration portant que, par conséquent, le règlement contesté, le règlement 147-2011 de la City of Windsor (« Ville ») intitulé *Property Standards By-law*, ne s'applique pas aux propriétés achetées, louées ou autrement acquises et possédées par la Société conformément à sa loi habilitante; et (4) une déclaration portant que certaines propriétés achetées par la Société sont nécessaires pour l'exploitation et l'entretien continu du pont Ambassador. Deux constatations découlent de ce qui précède.

[86] Premièrement, constitue selon nous une erreur le fait de se concentrer, comme le fait notre collègue, sur une seule des déclarations demandées par la Société. Cette approche ne révèle qu'un seul côté de la médaille. *Chacune* des déclarations sollicitées est essentielle à la demande de la Société. Afin de décider s'il y a lieu de prononcer la troisième déclaration — que notre collègue considère comme constituant l'essence de la demande (par. 29) — le tribunal doit examiner et trancher les questions soulevées par toutes les autres déclarations sollicitées. Et, puisque chacune de ces déclarations jouera un rôle central dans l'instance, on ne peut en faire abstraction pour la détermination de « l'essence » de la demande. Cependant, nous réitérons que « l'essence » d'une demande, comme l'a énoncé notre collègue, ne constitue aucunement un facteur pertinent quant à savoir si la Cour fédérale a compétence pour entendre cette demande.

[87] Deuxièmement, en qualifiant l'essence de la demande de la Société, notre collègue porte, du moins de façon implicite, un jugement sur les motifs de la Société (puisque'elle affirme qu'aucune des autres déclarations ne « vaudrai[t] la peine d'être sollicité[e] en l'absence de la troisième déclaration » (par. 29)). Toutefois, il est utile d'examiner

by the Company. The City is not alleging that the application is frivolous, vexatious, or an abuse of process. Rather, the City has brought a motion to strike, alleging it is plain and obvious that the Federal Court lacks jurisdiction to hear the Company's application. Even assuming, therefore, that the Company's motives in bringing the application are discernible, such motives are, in the context of this jurisdiction inquiry, irrelevant.

[88] We turn now to the application of the *ITO* test to this case.

### III. The *ITO* Test Is Met

[89] The test to determine whether the Federal Court has jurisdiction was established by this Court in *ITO*. The *ITO* test has three branches: (1) there must be a statutory grant of jurisdiction to the Federal Court; (2) federal law must be essential to the disposition of the case; and (3) the law at issue must be validly federal.

[90] We will deal first with the statutory grant of jurisdiction to the Federal Court, which in our view, is made out under s. 23(c) of the *Federal Courts Act*. We then explain why federal law — namely, the *CTC Act* — is essential to the disposition of the Company's application. And because the *CTC Act* is valid federal law, the third branch of the *ITO* test is met here as well.

#### A. *Section 23(c) of the Federal Courts Act Grants Jurisdiction*

[91] Our colleague concludes that the first branch of the *ITO* test is not met because there is no valid statutory grant of jurisdiction. With respect, we do not agree. In our view, the Company has pleaded sufficient jurisdictional facts to establish that relief is sought “under an Act of Parliament”. It follows that s. 23(c) of the *Federal Courts Act* provides the necessary statutory grant of jurisdiction.

la réponse avancée par la Ville à l'égard de la réparation que sollicite la Société. La Ville n'allègue pas que la demande est frivole ou vexatoire, ou qu'elle constitue un abus de procédure. La Ville a plutôt présenté une requête en radiation, dans laquelle elle plaide qu'il est évident et manifeste que la Cour fédérale n'a pas compétence pour entendre la demande de la Société. Donc, même en supposant que les motifs de la Société pour introduire la demande soient perceptibles, ces motifs ne sont pas pertinents dans le contexte de la présente analyse relative à la compétence.

[88] Nous abordons maintenant l'application du critère de l'arrêt *ITO* à la présente affaire.

### III. Il est satisfait au critère *ITO*

[89] Le critère servant à déterminer si la Cour fédérale a compétence a été établi par la Cour dans l'arrêt *ITO*. Ce critère comporte trois volets : (1) il doit y avoir attribution législative de compétence à la Cour fédérale; (2) le droit fédéral doit être essentiel à la solution du litige; et (3) la règle de droit en cause doit être une règle de droit fédérale valide.

[90] Nous examinerons en premier lieu l'attribution législative de compétence à la Cour fédérale qui, à notre avis, est prévue à l'al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Nous expliquerons ensuite pourquoi la règle de droit fédérale — la *Loi sur la CTC* — est essentielle pour décider la demande de la Société. Et, parce que la *Loi sur la CTC* est une loi fédérale valide, il est de même satisfait au troisième volet du critère *ITO*.

#### A. *L'alinéa 23c) de la Loi sur les Cours fédérales est attributif de compétence*

[91] Notre collègue conclut qu'il n'est pas satisfait au premier volet du critère *ITO*, parce qu'il n'y a pas d'attribution législative valide de compétence. Avec égards, nous ne sommes pas d'accord. À notre avis, les faits liés à la compétence que plaide la Société sont suffisants pour établir qu'une réparation est demandée « sous le régime d'une loi fédérale ». Par conséquent, l'al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoit l'attribution législative de compétence nécessaire.



[92] There are three crucial elements for s. 23(c) to amount to the required statutory grant of jurisdiction under the first branch of the *ITO* test: (1) there must be a “claim for relief” or a “remedy . . . sought”; (2) the relief or remedy claimed must be “under an Act of Parliament or otherwise”; and (3) it must be claimed “in relation to any matter coming within . . . the following classes of subjects [namely] works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province” (*Federal Courts Act*, s. 23). The City does not contest that the Company has claimed relief (thus meeting s. 23(c)’s first element), and that its claim is in relation to a work or undertaking extending beyond the limits of a province — namely the Ambassador Bridge, connecting Canada with the United States (relating to the third element of s. 23(c)). The only issue in terms of the statutory grant of jurisdiction is whether this claim was made “under an Act of Parliament or otherwise in relation to” this international work or undertaking, which is necessary to meet the second element of s. 23(c) of the *Federal Courts Act*. In our view, the Company’s claim satisfies this requirement.

[93] Our colleague concludes that s. 23(c) only confers jurisdiction where “the claimant is seeking relief under federal law” (para. 41). In her view, if the “cause of action or right to seek relief is not created or recognized by federal law”, then s. 23(c) does not confer jurisdiction on the Federal Court (para. 42). With respect, we do not agree with such a narrow reading of this provision.

[94] In our view, a federal statute need not expressly create a cause of action for jurisdiction to exist under s. 23(c). A claim is made under an Act of Parliament for the purpose of s. 23 “when that statute is the law which, assuming the claim to be well founded, would be the source of the plaintiff’s right” (*Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), at p. 579). It is sufficient if the relief sought is intimately related to rights and obligations conferred by an Act of Parliament, even

[92] Pour que l’al. 23c) exprime l’attribution législative de compétence requise au titre du premier volet du critère *ITO*, trois éléments cruciaux doivent être présents : (1) il doit y avoir une « demande de réparation » ou un « autre recours exercé »; (2) la réparation demandée ou le recours exercé doivent l’être « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit »; (3) la réparation doit être demandée ou le recours exercé « en matière [. . .] d’ouvrages reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province » (*Loi sur les Cours fédérales*, art. 23). La Ville ne conteste pas le fait que la Société a demandé une réparation (satisfaisant ainsi au premier élément de l’al. 23c)), et que sa demande est relative à un ouvrage reliant une province à une autre ou s’étendant au-delà des limites d’une province — à savoir le pont Ambassador qui relie le Canada aux États-Unis (pour ce qui est du troisième élément de l’al. 23c)). La seule question en litige en ce qui concerne l’attribution législative de compétence est de savoir si cette demande a été présentée « sous le régime d’une loi fédérale ou d’une autre règle de droit en matière » de cet ouvrage international, ce qui est nécessaire pour satisfaire au deuxième élément de l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Nous sommes d’avis que la demande de la Société satisfait à cette condition.

[93] Notre collègue conclut que l’al. 23c) attribue compétence seulement lorsque « le demandeur sollicite une réparation sous le régime du droit fédérale » (par. 41). À son avis, si la « cause d’action du demandeur ou son droit de solliciter une réparation n’est pas créé ou reconnu par le droit fédéral », alors l’al. 23c) ne confère pas compétence à la Cour fédérale (par. 42). Soit dit en tout respect, nous ne souscrivons pas à une interprétation à ce point étroite de la disposition.

[94] À notre avis, il n’est pas nécessaire qu’une loi fédérale crée expressément une cause d’action pour que la compétence existe sous le régime de l’al. 23c). Pour les besoins de l’art. 23, une demande est présentée sous le régime d’une loi fédérale « lorsque cette loi serait, si la demande était fondée, la source du droit du demandeur » (*Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), p. 579). Il suffit que la réparation sollicitée soit intimement liée aux droits et obligations conférés par une loi

if the relief ultimately flows from a different legal source. As such, if the claim for relief is related to a federal work or undertaking and the rights that the claimant seeks to enforce arise from an Act of Parliament, then s. 23(c) confers a statutory grant of jurisdiction on the Federal Court.

[95] For example, in *Canadian Pacific Ltd. v. United Transportation Union*, [1979] 1 F.C. 609 (C.A.), the Federal Court of Appeal found that the first portion of s. 23 was satisfied in a claim relating to labour relations in an interprovincial work or undertaking because the claim was “brought in respect of collective agreements deriving their legal character from the *Canada Labour Code*” (p. 619). Similarly, in *Bensol Customs Brokers*, the Federal Court of Appeal also held that s. 23 was satisfied, where the plaintiff acquired its cause of action by subrogation — a doctrine governed by provincial law — because the *Carriage by Air Act*, R.S.C. 1985, c. C-26, was the source of the defendant’s liability. In other cases, the Federal Court has found jurisdiction where an Act of Parliament confers a right or obligation on an entity and the entity (or another party) seeks to enforce that right or obligation (see, e.g., *Federal Liberal Agency of Canada v. CTV Television Network Ltd.*, [1989] 1 F.C. 319 (T.D.) (jurisdiction to grant an interlocutory injunction existed due to a statutory obligation imposed on the defendant)).

[96] Requiring a federal statute to expressly create a cause of action before jurisdiction may be founded under s. 23 is, in our view, unduly narrow and inconsistent with Parliament’s intent in creating the Federal Court. It is unduly narrow because all laws define rights, obligations, and liabilities, which are enforceable by the courts regardless of the degree of detail Parliament chose to use in spelling them out (S. A. Scott, “Canadian Federal Courts and the Constitutional Limits of Their Jurisdiction” (1982), 27 *McGill L.J.* 137, at p. 186). The Federal Court has jurisdiction to enforce federally created rights or obligations in a claim relating to an international work or undertaking — and the jurisdiction of the court does not hinge on express language conferring remedies by which those rights or obligations may

fédérale, même si la réparation découle, en fin de compte, d’une source juridique différente. Ainsi, si la demande de réparation est liée à un ouvrage fédéral et les droits que le demandeur cherche à faire respecter découlent d’une loi fédérale, l’al. 23c) confère alors compétence à la Cour fédérale.

[95] Par exemple, dans *Canadien Pacifique Ltée c. Travailleurs unis des transports*, [1979] 1 C.F. 609 (C.A.), la Cour d’appel fédérale a conclu que, dans des demandes liées aux relations de travail dans le cadre d’un ouvrage interprovincial, il avait été satisfait à la première partie de l’art. 23 parce que les demandes avaient été « intentées relativement à des conventions collectives tirant leur caractère juridique du *Code canadien du travail* » (p. 619). De même, dans *Bensol Customs Brokers*, la Cour d’appel fédérale a également conclu qu’il était satisfait à l’art. 23, alors que la demanderesse avait acquis sa cause d’action par subrogation — une doctrine régie par le droit provincial — parce que la *Loi sur le transport aérien*, L.R.C. 1985, c. C-26, était la source de la responsabilité de la défenderesse. Dans d’autres décisions, la Cour fédérale a conclu qu’elle avait compétence lorsqu’une loi fédérale conférait un droit ou une obligation à une entité et que cette entité (ou une autre partie) cherchait à faire respecter ce droit ou cette obligation (voir, par ex., *Agence libérale fédérale du Canada c. CTV Television Network Ltd.*, [1989] 1 C.F. 319 (1<sup>re</sup> inst.) (la compétence pour accorder une injonction interlocutoire découle d’une obligation législative imposée à la défenderesse)).

[96] Le fait d’exiger qu’une loi fédérale crée expressément une cause d’action avant de conclure à l’existence de la compétence sous le régime de l’art. 23 constitue, à notre avis, une interprétation indûment étroite et incompatible avec l’intention du législateur lorsqu’il a institué la Cour fédérale. Il s’agit d’une interprétation indûment étroite parce que toutes les lois prévoient des droits, des obligations et des responsabilités, qui sont exécutoires en justice, sans égard au degré de détail que le législateur fédéral a choisi d’employer dans leur libellé (S. A. Scott, « Canadian Federal Courts and the Constitutional Limits of Their Jurisdiction » (1982), 27 *R.D. McGill* 137, p. 186). La Cour fédérale a compétence pour faire respecter les droits et obligations créés par une loi fédérale dans le cadre d’une demande relative à

be enforced. Once these rights and obligations arise from a federal statute, a claim that seeks to enforce them is one that is made “under” that federal statute for the purpose of s. 23.

[97] This broad interpretation is also consistent with Parliament’s original purpose in enacting s. 23, which was to provide a national forum that could adjudicate on national issues. Taking an unduly restrictive interpretation of the phrase “under an Act of Parliament” frustrates this purpose, as it will inevitably require claimants to go to provincial superior courts to enforce some of their federally created rights and obligations, while others may be enforced in the Federal Court.

[98] Our colleague asserts that a broad reading of s. 23 would lead to increased litigation over jurisdictional issues (para. 48). We respectfully disagree. A broad reading of s. 23 *avoids* jurisdictional disputes by allowing for sufficient overlap between the Federal Court and superior courts. Claimants can simply choose the court that is more likely to give them quicker and less expensive justice. Conversely, a narrow construction of s. 23 would lead to jurisdictional disputes. It would add unnecessary complexity to litigation, along with attendant delays and costs while the litigants do battle over whether their case falls within or outside the concurrent jurisdiction of the federal and superior courts. These concerns are particularly acute, since a narrow reading of the Federal Court’s concurrent jurisdiction may result in some issues being litigated in a superior court, while others are litigated in the Federal Court, leading to the conundrum described in *Pacific Western Airlines Ltd. v. The Queen*, [1979] 2 F.C. 476 (T.D.):

un ouvrage international — et la compétence de la cour ne repose pas sur un libellé exprès conférant des recours en vue d’assurer le respect de ces droits ou obligations. Dès lors que ces droits et obligations découlent d’une loi fédérale, une demande en vue d’en assurer le respect est présentée « sous le régime » de cette loi fédérale pour les besoins de l’art. 23.

[97] Cette interprétation large est également compatible avec l’objectif recherché à l’origine par le législateur en édictant l’art. 23, soit d’établir un tribunal national pouvant statuer sur des questions d’intérêt national. Le fait de donner une interprétation indûment restrictive à l’expression « sous le régime d’une loi fédérale » entrave la réalisation de cet objectif, puisque cela exigera inévitablement des demandeurs qu’ils s’adressent aux cours supérieures des provinces pour obtenir le respect de certains de leurs droits et obligations de création fédérale, alors que d’autres peuvent être exécutoires devant la Cour fédérale.

[98] Notre collègue affirme qu’une interprétation large de l’art. 23 entraînerait une multiplication des litiges en matière de compétence (par. 48). Soit dit en tout respect, nous ne sommes pas d’accord. Une interprétation large de l’art. 23 *évite* les litiges en matière de compétence en permettant que la compétence de la Cour fédérale et celle des cours supérieures se chevauchent dans une mesure suffisante. Les demandeurs peuvent simplement choisir le tribunal le plus susceptible de leur rendre justice de façon plus expéditive et moins onéreuse. À l’inverse, une interprétation restrictive de l’art. 23 mènerait à des litiges en matière de compétence. Elle rendrait les litiges inutilement plus complexes, avec les retards et les frais afférents, alors que les plaideurs débattent de la question de savoir si leur affaire relève ou non de la compétence concurrente des cours fédérale et supérieures. Ces préoccupations sont particulièrement graves, puisqu’une interprétation restrictive de la compétence concurrente de la Cour fédérale peut faire en sorte que certaines questions soient soumises à une cour supérieure, pendant que d’autres sont débattues devant la Cour fédérale, ce qui conduit au casse-tête décrit dans *Pacific Western Airlines Ltd. c. La Reine*, [1979] 2 C.F. 476 (1<sup>re</sup> inst.) :

The plaintiffs, if they wish to continue against all defendants, must pursue their remedy in more than one court. Multiplication of proceedings raises the spectre of different results in different courts. The plaintiffs then face the question, in respect of the defendants, other than the Crown: the court of which province, or perhaps more than one province? . . .

The situation is lamentable. There are probably many other persons who have claims arising out of this air disaster. The jurisdictional perils must be, to all those potential litigants, mystifying and frightening. [p. 490]

Therefore, s. 23 should be construed broadly to ensure that, if the claim for relief is related to a federal work or undertaking and the rights being enforced arise from an Act of Parliament, the claimants may approach the Federal Court.

[99] In this case, the rights the Company seeks to enforce are sourced in two separate Acts of Parliament, both of which are essential to the ultimate relief sought by the Company.

[100] The first declaration claimed by the Company seeks to establish that the Ambassador Bridge is a federal work or undertaking. The *CTC Act* and the *International Bridges and Tunnels Act*, S.C. 2007, c. 1, are the source of the Company's right in this respect: s. 2 of the *CTC Act* declares the works and undertakings of the Company to be "for the general advantage of Canada", while s. 5 of the *International Bridges and Tunnels Act* states that all "[i]nternational bridges and tunnels are declared to be works for the general advantage of Canada."

[101] The second and fourth declarations relate to the Company's power to purchase, lease, and maintain land for the general maintenance of the Ambassador Bridge. This power is sourced in s. 8(e) of the *CTC Act*, which states:

8. Subject to the provisions of *The Railway Act*, 1919, and of the *Navigable Waters' Protection Act*, the Company may, —

Les demanderesse, si elles désirent continuer à agir contre tous les défendeurs, doivent le faire devant plusieurs juridictions. La multiplication des instances soulève le spectre de résultats différents selon les juridictions. Les demanderesse doivent aussi répondre à la question, au sujet des défendeurs autres que la Couronne : la cour de quelle province, ou, même, de quelles provinces? . . .

Cette situation est lamentable. Il y a probablement beaucoup d'autres justiciables auxquels est ouvert un recours consécutif à cette catastrophe aérienne. Ces écueils de la compétence doivent leur paraître et nébuleux et iniques. [p. 490]

En conséquence, l'art. 23 devrait recevoir une interprétation large de sorte que les demandeurs puissent s'adresser à la Cour fédérale si la demande de réparation a trait à un ouvrage fédéral et les droits que l'on veut faire respecter découlent d'une loi fédérale.

[99] En l'espèce, les droits que la Société vise à faire respecter proviennent de deux lois fédérales distinctes, les deux étant essentielles à l'égard de la réparation ultime qu'elle recherche.

[100] La première déclaration que sollicite la Société vise à établir que le pont Ambassador est un ouvrage fédéral. La *Loi sur la CTC* ainsi que la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*, L.C. 2007, c. 1, sont la source du droit de la Société à cet égard : l'art. 2 de la *Loi sur la CTC* déclare que les travaux et l'entreprise de la Société sont « d'utilité publique au Canada », alors que l'art. 5 de la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux* énonce que « [I]es ponts et tunnels internationaux sont déclarés être à l'avantage général du Canada. »

[101] Les deuxième et quatrième déclarations ont trait au pouvoir de la Société d'acheter, louer et entretenir des terrains pour l'entretien général du pont Ambassador. Ce pouvoir trouve sa source dans l'al. 8(e) de la *Loi sur la CTC*, qui énonce ce qui suit :

8. Subordonnément aux dispositions de la *Loi des chemins de fer*, 1919, et de la *Loi de la protection des eaux navigables*, la Compagnie peut

- (e) and the Company may purchase, lease or otherwise acquire and hold lands for the bridge, tracks, terminal yards, accommodation works and facilities, and construct and erect and maintain buildings and other structures required for the convenient working of traffic to, from and over the said bridge, and for said lines of railway as the Company thinks necessary for any of the said purposes;

[102] The third declaration seeks to establish that municipal bylaws are inapplicable to the impugned properties. It is true, of course, that the ultimate source of the Company's right to the relief sought in the third declaration is the constitutional doctrine of interjurisdictional immunity,<sup>4</sup> but its right to the relief claimed is equally tied to the *CTC Act* and to the *International Bridges and Tunnels Act*. The Company's right to acquire the properties and maintain the bridge, if proven, arises out of the *CTC Act*. And the status of the Ambassador Bridge as a federal work or undertaking arises out of the *International Bridges and Tunnels Act*. These provisions are the statutory source of the Company's right to claim relief from the alleged unconstitutional application of municipal bylaws to its properties.

[103] The entire purpose of the constitutional relief sought by the Company is to allow it to exercise the rights conferred on it by Parliament without impairment — in other words, to restore the proper constitutional state of affairs. In our view, all four declarations sought by the Company are sufficiently tied to rights and obligations conferred by federal statutes to meet the requirement under s. 23(c), that the claim for relief be brought “under an Act of Parliament”. There is, therefore, no basis to strike the claim in this regard.

<sup>4</sup> Before this Court and the Federal Court of Appeal, the Company also raised the constitutional doctrine of paramountcy. However, the Company's notice of application before the Federal Court does not clearly raise paramountcy concerns. Accordingly, we have limited our analysis here to interjurisdictional immunity. That said, our conclusions would not change if a paramountcy argument formed part of the Company's application.

- (e) et la Compagnie peut acheter, louer ou autrement acquérir et posséder des terrains pour le pont, les voies, les parcs de tête de ligne, les ouvrages et installations nécessaires, et construire et ériger et entretenir des édifices et autres structures nécessaires pour la mise en service convenable du trafic jusqu'au pont, venant du pont, et sur le pont, et pour lesdites lignes de chemin de fer, suivant que la Compagnie le croit nécessaire pour l'un quelconque desdits objets;

[102] La troisième déclaration vise à établir que les règlements municipaux sont inapplicables aux propriétés en cause. Il est certes vrai que la source ultime du droit de la Société à la réparation demandée dans la troisième déclaration est la doctrine constitutionnelle de l'exclusivité des compétences<sup>4</sup>, mais son droit à cette réparation est également lié à la *Loi sur la CTC* et à la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*. Le droit de la Société d'acquérir les propriétés et d'entretenir le pont, s'il est prouvé, découle de la *Loi sur la CTC*. Et le statut du pont Ambassador en tant qu'ouvrage fédéral découle de la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*. Ces dispositions constituent la source législative du droit de la Société de réclamer réparation pour l'application, selon elle inconstitutionnelle, de règlements municipaux à ses propriétés.

[103] L'objet entier de la réparation constitutionnelle sollicitée par la Société est de lui permettre d'exercer les droits que lui a conférés le législateur, et ce, sans entrave — en d'autres mots, de restaurer l'état de fait constitutionnel approprié. À notre avis, les quatre déclarations que demande la Société sont toutes suffisamment liées à des droits et obligations conférés par des lois fédérales pour satisfaire à l'exigence prévue à l'al. 23c), soit que la demande de réparation soit présentée « sous le régime d'une loi fédérale ». La radiation de la demande à cet égard ne repose donc sur aucun fondement.

<sup>4</sup> La Société a aussi soulevé, devant la Cour ainsi que la Cour d'appel fédérale, la doctrine constitutionnelle de la prépondérance fédérale. Toutefois, l'avis de demande que la Société a présenté à la Cour fédérale n'évoque pas clairement d'enjeux relativement à la prépondérance. Nous avons donc restreint notre analyse en l'espèce à l'exclusivité des compétences. Cela dit, nos conclusions ne changeraient pas si la Société avait soulevé un argument fondé sur la prépondérance fédérale dans sa demande.



[104] In concluding our analysis on s. 23, we note that the parties' submissions also touched upon the "or otherwise" portion of s. 23 ("under an Act of Parliament or otherwise"). This was interpreted by Laskin C.J. in *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.*, [1977] 2 S.C.R. 1054, at pp. 1065-66, as requiring "applicable and existing federal law" in order to ground the Federal Court's jurisdiction thereunder and to properly confine it to the bounds of s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. While it is not necessary for us to decide whether this furnishes an additional basis for concluding that the Company's claim for declaratory relief satisfies s. 23, we simply observe that the subsisting authority of *Quebec North Shore* on this point is not obvious, since Laskin C.J.'s concern for "applicable and existing federal law" is now addressed by the second and third elements of the *ITO* test. Further, Laskin C.J.'s interpretation relied in part on his analysis of the French version of s. 23 and in particular of the French version of "or otherwise", which has been amended from "*ou autrement*" to "*ou d'une autre règle de droit en matière*" — which also suggests that *Quebec North Shore*'s gloss on s. 23 is now otiose.

B. *The CTC Act Plays an Essential Role in the Outcome of the Case*

[105] The second step of the *ITO* test is satisfied if there is "an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction" (*ITO*, at p. 766). As we have explained above, the second step of the *ITO* test serves to ensure that the Federal Court does not overstep its constitutionally limited role, as per s. 101 of the *Constitution Act, 1867*. In our view, federal law, namely the *CTC Act*, plays a central role in the disposition of this case, and the Federal Court has jurisdiction over this claim.

[104] En concluant notre analyse relative à l'art. 23, signalons que les parties traitent aussi dans leurs observations de l'expression « ou d'une autre règle de droit » qui figure à cet article (« sous le régime d'une loi fédérale ou d'une autre règle de droit »). Dans *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée*, [1977] 2 R.C.S. 1054, p. 1065-1066, le juge en chef Laskin a exprimé l'avis que cette expression exige « l'existence d'une législation fédérale applicable » pour fonder la compétence attribuée par cette disposition à la Cour fédérale et pour la circonscrire à juste titre à l'intérieur des limites de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Bien que nous n'ayons pas à décider si cela constitue une autre raison de conclure que la demande de jugement déclaratoire présentée par la Société satisfait aux exigences de l'art. 23, nous faisons simplement remarquer qu'aujourd'hui, la pertinence de la règle tirée de *Quebec North Shore* n'est guère évidente, car les deuxième et troisième volets du critère de l'arrêt *ITO* traitent dorénavant de l'importance qu'attache le juge en chef Laskin à « l'existence d'une législation fédérale applicable ». De plus, l'interprétation retenue par le juge en chef Laskin s'appuie en partie sur son analyse de la version française de l'art. 23, où notamment l'expression « ou autrement » a été remplacée par « ou d'une autre règle de droit en matière », ce qui donne aussi à penser que les observations relatives à l'art. 23 faites dans *Quebec North Shore* sont maintenant superflues.

B. *La Loi sur la CTC joue un rôle essentiel dans la solution du litige*

[105] Il est satisfait au deuxième volet du critère *ITO* s'il « exist[e] un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence » (*ITO*, p. 766). Comme nous l'avons déjà expliqué, la deuxième étape du critère *ITO* permet de confirmer que la Cour fédérale n'outrepasse pas son rôle limité sur le plan constitutionnel, aux termes de l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À notre avis, le droit fédéral, à savoir la *Loi sur la CTC*, joue un rôle central dans la solution du présent litige, et la Cour fédérale a compétence pour juger la présente demande.

[106] The Federal Court, the Federal Court of Appeal and this Court have used different expressions when determining whether the role of federal law supports a finding of federal jurisdiction. Writing for the Federal Court of Appeal in this case, Stratas J.A. summarized them as follows (2015 FCA 88, [2016] 1 F.C.R. 265, at para. 39):

Different cases use different words and approaches to describe the degree of federal law that is sufficient. *ITO—International Terminal Operators*, above, inquires into whether provincial law is only “incidentally necessary” to the federal law in the case (at pages 781-782). Other authorities start with the federal law and ask whether it bears upon the case. For example, one formulation is whether “the rights and obligations of the parties are to be determined to some material extent by federal law” or whether the cause of action “is one affected” by federal law: *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), at page 583. Yet another formulation is whether “the federal statute has an important part to play in determining the rights of the parties”: *R. v. Montreal Urban Community Transit Commission*, [1980] 2 F.C. 151, (C.A.), at page 153.

At bottom, the court must determine whether federal law will play a primary role in the outcome of the case. Where federal law provides an essential framework for the application of provincial law, the Federal Court “may apply provincial law incidentally necessary to resolve the issues” (*ITO*, at p. 781; F.C.A. reasons, at paras. 37 and 40).

[107] It is not, of course, the case that any dispute involving an undertaking that extends beyond the borders of a province, no matter how tangentially, will fall within the jurisdiction of the Federal Court. For example, no one would suggest that proceedings involving a minor offence under the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1990, c. H.8, would fall within the Federal Court’s jurisdiction simply because the offence occurred on the Ambassador Bridge. There would be no federal law essential to the disposition of such a case. The dispute before us, however, is not merely tangentially related to federal law.

[106] La Cour fédérale, la Cour d’appel fédérale et la Cour ont employé différentes expressions pour décider si le rôle du droit fédéral permet de conclure que la Cour fédérale a compétence. S’exprimant au nom de la Cour d’appel fédérale en l’espèce, le juge Stratas les a résumées ainsi (2015 CAF 88, [2016] 1 R.C.F. 265, par. 39) :

La jurisprudence a employé différents mots et différentes méthodes pour qualifier la teneur en droit fédéral jugée suffisante. Selon la jurisprudence *ITO—International Terminal Operators*, précité, il faut rechercher si les principes « nécessaires » de droit provincial sont uniquement appliqués « accessoirement » au droit fédéral en cause dans l’affaire (aux pages 781 et 782). Parfois, la jurisprudence commence par examiner le droit fédéral et s’interroge sur son incidence sur l’affaire. Par exemple, la jurisprudence recherche parfois si « les droits et obligations des parties [devraient être] déterminés en partie par le droit fédéral » ou si la cause d’action « tire son origine du droit fédéral » (*Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), aux pages 582 et 583). Une autre formulation que l’on trouve est la suivante : « . . . la loi fédérale [a] un rôle important à jouer dans la détermination des droits des parties » (*R. c. Commission de transport de la communauté urbaine de Montréal*, [1980] 2 C.F. 151 (C.A.), à la page 153).

Au fond, le tribunal doit décider si le droit fédéral jouera un rôle principal dans la solution du litige. Lorsque le droit fédéral fournit un cadre essentiel pour l’application du droit provincial, la Cour fédérale « peut appliquer accessoirement le droit provincial nécessaire à la solution des points litigieux » (*ITO*, p. 781; motifs de la C.A.F., par. 37 et 40).

[107] Bien entendu, cela ne signifie pas que la Cour fédérale aura compétence à l’égard de tout litige lié à un ouvrage qui s’étend au-delà des limites d’une province, si indirect que ce soit ce lien. Par exemple, nul ne laisserait entendre qu’une instance relative à une infraction mineure au *Code de la route*, L.R.O. 1990, c. H.8, relèverait de la compétence de la Cour fédérale simplement parce que l’infraction aurait été commise sur le pont Ambassador. Il n’y aurait aucune règle de droit fédérale essentielle à la solution d’une telle affaire. Le litige dont nous sommes saisis, cependant, n’est pas simplement indirectement lié au droit fédéral.

[108] Two interrelated questions are at the heart of this dispute, both of which are intimately tied to the *CTC Act*: First, do the properties purchased by the Company form part of the “federal work or undertaking” of the Ambassador Bridge? If not, the Company’s claim will fail because the properties are not subject to any immunity from local regulation that the Company and the Ambassador Bridge may enjoy. If the properties do form part of the federal work or undertaking, then a second question arises: Are those properties immune from the municipal bylaw based on the doctrine of interjurisdictional immunity?

[109] The first question revolves around the scope of federal jurisdiction over federal works and undertakings. It is the body of law relating to this general area of jurisdiction that will resolve the dispute. The second question alludes to the doctrine of interjurisdictional immunity. Where relief is claimed under this constitutional doctrine relating to a federal work or undertaking, federal law will be essential to the disposition of the case.

[110] Interjurisdictional immunity protects the exclusivity of certain powers from interference by the other level of government. It was originally developed “to protect federally incorporated companies from provincial legislation affecting the essence of the powers conferred on them as a result of their incorporation” (*Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 39, per Binnie and LeBel JJ.). Interjurisdictional immunity precludes “the application of provincial statutes to the specifically federal aspects” of federal works or undertakings where the application of those laws would impair the specifically federal aspect (i.e. the core) of that work or undertaking (*Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec v. Canada (National Battlefields Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 838, at p. 852, per Gonthier J.).

[111] The *CTC Act*, an indisputably valid federal statute, is essential to the disposition of this case, because it is central to the constitutional claim.

[108] Deux questions interreliées sont au cœur du présent litige, et les deux se rapportent intimement à la *Loi sur la CTC* : premièrement, les propriétés achetées par la Société font-elles partie de l’« ouvrage fédéral » que constitue le pont Ambassador? Dans la négative, la demande de la Société ne sera pas accueillie parce que les propriétés ne peuvent aucunement bénéficier d’une immunité dont peuvent jouir la Société et le pont Ambassador à l’encontre d’un règlement local. Si les propriétés font effectivement partie de l’ouvrage fédéral, cela soulève une deuxième question : ces propriétés sont-elles soustraites à l’application du règlement municipal sur le fondement de la doctrine de l’exclusivité des compétences?

[109] La première question tourne autour de l’étendue de la compétence fédérale sur les ouvrages fédéraux. C’est l’ensemble des règles de droit relatives à ce domaine général de compétence qui résoudra le litige. La deuxième question évoque la doctrine de l’exclusivité des compétences. Lorsqu’une réparation est réclamée au titre de cette doctrine constitutionnelle relativement à un ouvrage fédéral, le droit fédéral est essentiel à la solution du litige.

[110] La doctrine de l’exclusivité des compétences protège l’exclusivité de certains pouvoirs contre l’ingérence de l’autre ordre de gouvernement. Elle a initialement été élaborée « afin de protéger des compagnies constituées par le gouvernement fédéral contre des législations provinciales touchant l’essentiel des pouvoirs que leur accordait la constitution en personnes morales » (*Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 39, les juges Binnie et LeBel). L’exclusivité des compétences empêche « l’application des lois provinciales sur les aspects spécifiquement fédéraux » des ouvrages fédéraux, lorsque l’application de ces lois porterait atteinte à l’aspect spécifiquement fédéral (c.-à-d. l’essence) de cet ouvrage (*Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Commission des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838, p. 852, le juge Gonthier).

[111] La *Loi sur la CTC*, sans contredire une loi fédérale valide, est essentielle à la solution du présent litige, parce qu’elle est au cœur de la demande

Thus, the *CTC Act* satisfies the second requirement of the *ITO* test.

[112] The *CTC Act* is the constituent statute of the Company, and as such, it determines the rights and obligations of the Company. Sections 2 and 8 of the *CTC Act* are particularly important for the disposition of this case. As indicated, s. 2 declares the Company's works and undertakings "to be for the general advantage of Canada". Section 8 establishes the powers of the Company. These powers include the powers to "construct, maintain and operate a railway and general traffic bridge", to "purchase, lease or otherwise acquire and hold lands for the bridge", and to "expropriate and take an easement in, over, under or through any lands without the necessity of acquiring a title in fee simple thereto". Finally, s. 5 of the *International Bridges and Tunnels Act* states that all international bridges and tunnels "are declared to be works for the general advantage of Canada". The Company relies principally on these sections to found its claim.

[113] The declarations sought by the Company make clear that the dispute is generally concerned with the *CTC Act* and federal jurisdiction over federal works and undertakings, pursuant to s. 92(10)(a) and s. 92(10)(c) of the *Constitution Act, 1867*. The first declaration pertains to the scope of the Company's federal undertaking as governed by the *CTC Act*. The second declaration relates to the extent of the Company's rights to acquire land under the *CTC Act*. The third declaration is about the applicability of bylaws to properties acquired and held by the Company (utilizing its rights under the *CTC Act*); and the fourth declaration seeks to establish that certain properties purchased by the Company are necessary for the continued operation and maintenance of the Ambassador Bridge. Determining whether to grant the declarations sought by the Company will primarily entail interpreting the *CTC Act* in order to resolve the constitutional claims. The Federal Court would first need to determine whether the Windsor properties are part of the Company's bridge undertaking. The terms of the bylaw will not be relevant unless and until it is found that the properties do form part of the Ambassador Bridge project and therefore form

fondée sur la Constitution. Ainsi, la *Loi sur la CTC* satisfait au deuxième volet du critère *ITO*.

[112] La *Loi sur la CTC* est la loi constitutive de la Société et, à ce titre, elle détermine les droits et obligations de la Société. Les articles 2 et 8 de la *Loi sur la CTC* sont d'une importance particulière pour la solution du présent litige. Comme il est mentionné, selon l'art. 2, les travaux et l'entreprise de la Société sont déclarés « être d'utilité publique au Canada ». L'article 8 établit les pouvoirs de la Société. Sont prévus notamment les pouvoirs de « construire, entretenir et mettre en service un pont de chemin de fer et de circulation générale », d'« acheter, louer ou autrement acquérir et posséder des terrains pour le pont », ainsi que le pouvoir d'« exproprier et créer une servitude dans, sur, en dessous ou à travers tous terrains sans qu'il soit nécessaire de les acquérir en pleine et entière propriété ». Enfin, aux termes de l'art. 5 de la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux*, les ponts et tunnels internationaux « sont déclarés être à l'avantage général du Canada ». Ces articles constituent le fondement principal de la demande de la Société.

[113] Les déclarations que sollicite la Société établissent clairement que le litige fait généralement intervenir la *Loi sur la CTC* ainsi que la compétence fédérale sur les ouvrages fédéraux, conformément aux al. 92(10)a) et 92(10)c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La première déclaration se rapporte à l'étendue de l'entreprise fédérale de la Société, telle qu'elle est régie par la *Loi sur la CTC*. La deuxième déclaration a trait à la portée des droits de la Société d'acquérir des terrains aux termes de la *Loi sur la CTC*. La troisième déclaration a trait à l'applicabilité de règlements aux propriétés acquises et possédées par la Société (dans l'exercice de ses droits aux termes de la *Loi sur la CTC*), et la quatrième déclaration vise à établir que certaines propriétés achetées par la Société sont nécessaires pour l'exploitation et l'entretien continu du pont Ambassador. Pour décider s'il y a lieu de faire droit aux déclarations sollicitées par la Société, il faut principalement interpréter la *Loi sur la CTC* de manière à résoudre les demandes fondées sur la Constitution. La Cour fédérale devrait d'abord déterminer si les propriétés situées à Windsor font partie de l'entreprise de la Société relative au pont. Le libellé du règlement ne sera

part of a federal work or undertaking. Even then, the court would only have to consider the terms of the bylaw to determine whether they impair the vital or essential part of the federal work or undertaking. In sum, from beginning to end, the *CTC Act* plays an essential role in the outcome of this case, while the bylaw only plays a subsidiary or incidental role.

[114] This Court's judgment in *Rhine v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, dealt with two appeals and supports our conclusion. This Court held that contractual claims regarding, in one case, an advance payment made under a federal Act to assist grain producers and, in the other, a student loan, could be heard in the Federal Court because both the advance payment and the loan were governed by a federal statute. The sources of the rights were the contracts — a matter of provincial law — rather than the statutes, but the statutes created a detailed framework that governed the advance payment and the loan. Likewise, here, although the source of the relief may be anchored in constitutional law, the *CTC Act* provides a framework for the rights and obligations of the Company.

[115] The dispute before us relies principally on federal law. We recognize that the *CTC Act* is not the *only* law at issue in this dispute; the Federal Court will also have to consider constitutional law and, very probably, municipal law. However, the *CTC Act* is essential to the disposition of this case, and it nourishes the statutory grant of the Federal Court's jurisdiction, satisfying the second step of the *ITO* test.

### C. *The CTC Act Is Valid Federal Law*

[116] Having concluded that the Federal Court has statutory jurisdiction pursuant to s. 23(c) and that the *CTC Act* is a federal law that plays an essential role in the disposition of the case, the third branch of the *ITO* test requires us to consider whether the *CTC Act* is valid federal law. There is no dispute in

pas pertinent tant que le tribunal n'aura pas conclu que les propriétés font effectivement partie du projet relatif au pont Ambassador et qu'elles font donc partie d'un ouvrage fédéral. Même alors, le tribunal n'aurait qu'à examiner les termes du règlement pour déterminer s'ils portent atteinte à la partie vitale ou essentielle de l'ouvrage fédéral. En résumé, du début à la fin, la *Loi sur la CTC* joue un rôle essentiel à la solution du présent litige, alors que le règlement est cantonné dans un rôle subsidiaire ou accessoire.

[114] L'arrêt de la Cour *Rhine c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442, tranchait deux pourvois et appuie notre conclusion. Dans cet arrêt, la Cour a statué que la Cour fédérale pouvait instruire les actions contractuelles en recouvrement, dans un cas, d'un paiement anticipé versé sous le régime d'une loi fédérale d'aide aux producteurs de grain, et, dans l'autre cas, d'un prêt étudiant, parce que le paiement anticipé et le prêt étaient régis par une loi fédérale. Les sources des droits étaient les contrats — une matière qui relève du droit provincial — plutôt que les lois, mais celles-ci créaient un cadre détaillé régissant le paiement anticipé et le prêt. De même, en l'espèce, bien que la source de la réparation puisse être ancrée dans le droit constitutionnel, la *Loi sur la CTC* encadre les droits et obligations de la Société.

[115] Le litige qui nous occupe repose principalement sur le droit fédéral. Nous reconnaissons que les dispositions de la *Loi sur la CTC* ne sont pas les *seules* règles de droit en cause dans le présent litige; la Cour fédérale devra également examiner le droit constitutionnel et, très probablement, le droit municipal. Toutefois, la *Loi sur la CTC* est essentielle à la solution du présent litige, et elle constitue le fondement de l'attribution législative de compétence à la Cour fédérale, ce qui satisfait au deuxième volet du critère *ITO*.

### C. *La Loi sur la CTC est une loi fédérale valide*

[116] Puisque nous avons conclu que l'al. 23c) est attributif de compétence à la Cour fédérale, et que la *Loi sur la CTC* est une loi fédérale qui joue un rôle essentiel dans la solution du litige, le troisième volet du critère *ITO* exige que nous examinions si la *Loi sur la CTC* est une loi fédérale valide.



this case that it is. The third branch of the *ITO* test is satisfied here.

[117] However, we agree with the observations of Stratas J.A. at the Federal Court of Appeal, who suggested that this element is somewhat duplicative of the second because “the two branches together address a single concept”, i.e. whether the Federal Court has constitutional jurisdiction over a particular case (para. 21). In our view, the first and second elements do the heavy lifting in the analysis, and it may be worth considering in a future case whether the test for Federal Court jurisdiction should be simplified to account for this. However, it is not necessary to do so in this case, as all of the elements of the *ITO* test are established here.

#### IV. Conclusion

[118] We end where we began. This case involves a federal company, created under a specially enacted federal statute, whose sole function under the statute is to operate a federal undertaking and whose claim for declaratory relief focusses exclusively on its right to carry out its statutory mandate free from unconstitutional constraints imposed by municipal bylaws. As the Federal Court of Appeal concluded, the Federal Court has jurisdiction to hear the Company’s application. We are satisfied that the *ITO* test is met: there is a statutory grant of jurisdiction under s. 23(c) of the *Federal Courts Act*, and valid federal law is essential to the disposition of the case. It follows that we would dismiss the appeal, with costs to the Company.

[119] That is the end of the matter so far as this Court is concerned. It remains for the Federal Court to decide whether it should exercise its jurisdiction to hear the Company’s application, or decline to do so in favour of the Superior Court (see *Strickland v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 37, [2015] 2 S.C.R. 713, at paras. 37-38; *Federal Courts Act*, s. 50(1)). Whether the Superior Court would be a

Il ne fait aucun doute en l’espèce que c’est le cas. Il est satisfait au troisième volet du critère *ITO* dans la présente affaire.

[117] Nous souscrivons cependant aux observations du juge Stratas de la Cour d’appel fédérale, qui a laissé entendre que ce volet chevauchait jusqu’à un certain point le deuxième parce que « les deux volets du critère visent une même question », soit celle de savoir si la Cour fédérale a la compétence constitutionnelle pour être saisie d’un litige en particulier (par. 21). À notre avis, ce sont les premier et deuxième volets qui pèsent lourd dans l’analyse, et, dans une future affaire, il pourrait être utile d’examiner si le critère relatif à la compétence de la Cour fédérale devrait être simplifié pour tenir compte de cette considération. Toutefois, il n’est pas nécessaire de le faire en l’espèce, puisque tous les volets du critère *ITO* sont établis.

#### IV. Conclusion

[118] Nous revenons à notre point de départ. La présente affaire concerne une société fédérale, créée en vertu d’une loi fédérale spéciale, dont la seule fonction prévue par la loi consiste à exploiter une entreprise fédérale et dont la demande de jugement déclaratoire vise exclusivement son droit de s’acquitter de son mandat légal sans égard aux contraintes inconstitutionnelles imposées par des règlements municipaux. Comme l’a conclu la Cour d’appel fédérale, la Cour fédérale a compétence pour entendre la demande de la Société. Nous sommes convaincus qu’il est satisfait au critère *ITO* : il existe une attribution de compétence aux termes de l’al. 23c) de la *Loi sur les Cours fédérales*, et une règle de droit fédérale valide est essentielle à la solution du litige. Nous rejetterions donc le pourvoi, avec dépens en faveur de la Société.

[119] Cela clôt l’affaire en ce qui concerne la Cour. Il reste à la Cour fédérale à décider si elle doit exercer sa compétence pour entendre la demande de la Société, ou refuser de le faire en faveur de la Cour supérieure (voir *Strickland v. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, [2015] 2 R.C.S. 713, par. 37-38; *Loi sur les Cours fédérales*, par. 50(1)). La question de savoir si la Cour

more appropriate forum for the resolution of the issues raised in this application was not argued before us. But the parties do not dispute that the Superior Court also has the jurisdiction to decide these issues.

[120] In deciding whether to exercise its jurisdiction, the Federal Court should consider the factors set out by this Court in *Strickland*, including whether the Company has an adequate and effective recourse in a forum in which litigation is already taking place, expeditiousness, and the economical use of judicial resources (para. 42). Three observations in this regard are apposite. First, the applications judge commented that the Superior Court — where proceedings were already commenced (albeit four months after the Company had already filed its application for declaratory relief in the Federal Court) and over which the City had carriage — offered the Company an adequate alternative forum (2014 FC 461, 455 F.T.R. 154, at para. 21). In this vein, we find it significant that the arguments that the Company wishes to make in support of its claim — namely, that the City’s bylaws are inapplicable pursuant to the doctrine of interjurisdictional immunity — could have been made in the context of those proceedings. Second, as the intervener the Attorney General of Canada submitted, the interests of justice are not well served by permitting parties to bring multiple proceedings before different courts seeking identical relief. And finally, the Superior Court may well furnish a not merely adequate but more effective forum to dispose of this case than the Federal Court, because it will involve the application of municipal law, in which the Superior Court has considerable institutional experience.

[121] In short, there may be good reason for the Federal Court to decline to hear the Company’s application. Indeed, it would be open to the Federal Court to question the value of this separate application, given the delay and increased cost it has brought to the litigation between the City and the Company.

supérieure constituerait un forum plus approprié au règlement des points soulevés dans le cadre de la présente demande n’a pas été plaidée devant nous, mais les parties ne contestent pas le fait que la Cour supérieure est également compétente pour trancher ces questions.

[120] En décidant d’exercer ou non sa compétence, la Cour fédérale devrait examiner les facteurs énoncés par la Cour dans *Strickland*, notamment si la Société a un recours adéquat et efficace devant un tribunal déjà saisi du litige, la célérité, et l’utilisation économique des ressources judiciaires (par. 42). Trois observations sont pertinentes à cet égard. Premièrement, le juge des requêtes a fait remarquer que la Cour supérieure — où, à l’initiative de la Ville, l’instance était déjà engagée (quatre mois, cependant, après que la Société eut introduit sa demande de jugement déclaratoire devant la Cour fédérale) — représentait un autre tribunal adéquat pour la Société (2014 CF 461, par. 21 (CanLII)). Dans cet ordre d’idées, nous trouvons significatif que les arguments que la Société souhaite présenter à l’appui de sa demande — à savoir que les règlements de la Ville sont inapplicables suivant la doctrine de l’exclusivité des compétences — auraient pu être présentés dans le cadre de cette instance. Deuxièmement, comme l’a soutenu l’intervenant le procureur général du Canada, les intérêts de la justice ne sont pas bien servis lorsque l’on permet aux parties d’introduire de multiples instances devant différentes cours pour solliciter la même réparation. Et enfin, la Cour supérieure peut bien s’avérer un tribunal non simplement adéquat mais plus efficace que la Cour fédérale pour trancher ce litige, puisqu’il fera intervenir l’application du droit municipal, un domaine dans lequel la Cour supérieure possède une expérience institutionnelle considérable.

[121] En bref, la Cour fédérale peut avoir un bon motif de refuser d’entendre la demande de la Société. En effet, la Cour fédérale pourrait s’interroger sur la valeur de cette demande distincte, étant donné le délai et l’augmentation des coûts qu’elle a générés dans le litige opposant la Ville et la Société.

The following are the reasons delivered by

[122] ABELLA J. (dissenting) — I agree with Justice Karakatsanis about the role and jurisdiction generally of the Federal Court. With great respect, however, like Justices Moldaver and Brown, in my view this Court’s test in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 S.C.R. 752, has been met. The Canadian Transit Company’s application is grounded in *An Act to incorporate The Canadian Transit Company*, S.C. 1921, c. 57. This is an “an Act of Parliament” as referred to in s. 23 of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, thereby satisfying the first branch of the *ITO* test. The second branch is satisfied because the interpretation of this federal law is essential to the disposition of the case. And the third branch is satisfied because *An Act to incorporate The Canadian Transit Company*, as an act of the federal Parliament, is clearly a “law of Canada”.

[123] But notwithstanding that the Federal Court has concurrent jurisdiction with the Ontario Superior Court of Justice, it should not, in my respectful view, exercise it in this case. Unlike Justices Moldaver and Brown, therefore, I would not remit the matter to the Federal Court to determine whether it should decline to exercise its jurisdiction and grant a stay.

[124] A stay is authorized where the claim is proceeding in another court or where it is in the interests of justice to do so (s. 50(1) of the *Federal Courts Act*). This discretion to order a stay is guided by the principle of securing “the just, most expeditious and least expensive determination of every proceeding on its merits” (rule 3 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106; *Coote v. Lawyers’ Professional Indemnity Co.*, 2013 FCA 143, at para. 12 (CanLII); see also *Strickland v. Canada (Attorney General)*, [2015] 2 S.C.R. 713, at paras. 42-43). On the facts of this case, this leads to the inevitable conclusion that there should be a stay.

Version française des motifs rendus par

[122] LA JUGE ABELLA (dissidente) — Je suis d’accord avec la juge Karakatsanis quant à la façon dont elle expose généralement le rôle et la compétence de la Cour fédérale. Soit dit en tout respect cependant, je suis d’avis, à l’instar des juges Moldaver et Brown, que le critère établi par notre Cour dans *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc.*, [1986] 1 R.C.S. 752, a été respecté. La société The Canadian Transit Company (« Société ») fonde sa demande sur la *Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »*, S.C. 1921, c. 57. Cette loi est « une loi fédérale » visée à l’art. 23 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, c. F-7, et en conséquence, il est satisfait au premier volet du critère *ITO*. Il est satisfait au deuxième volet de ce critère puisque l’interprétation de cette loi fédérale est essentielle à la solution du litige. Et il est satisfait au troisième volet du critère puisque la *Loi constituant en corporation « The Canadian Transit Company »*, une loi du Parlement, est manifestement une « loi du Canada ».

[123] Mais même si la Cour fédérale possède une compétence concurrente à celle de la Cour supérieure de justice de l’Ontario, j’estime avec égards qu’elle ne devrait pas l’exercer en l’espèce. En conséquence, contrairement aux juges Moldaver et Brown, je ne renverrais pas l’affaire devant la Cour fédérale pour qu’elle décide si elle doit refuser d’exercer sa compétence et ordonner la suspension de l’instance.

[124] Une suspension d’instance est permise lorsque la demande est en instance devant un autre tribunal, ou lorsque l’intérêt de la justice l’exige (par. 50(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*). L’exercice de ce pouvoir discrétionnaire d’ordonner la suspension de l’instance obéit au principe suivant lequel il faut apporter « une solution au litige qui soit juste et la plus expéditive et économique possible » (art. 3 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106; *Coote c. Lawyers’ Professional Indemnity Co.*, 2013 CAF 143, par. 12 (CanLII); voir également *Strickland c. Canada (Procureur général)*, [2015] 2 R.C.S. 713, par. 42-43). Compte tenu des faits de la présente affaire, il faut inévitablement conclure que la suspension de l’instance s’impose.

[125] Those facts are that on October 9, 2013, the Canadian Transit Company appealed the repair orders imposed by the City of Windsor on September 24, 2013, to the Property Standards Committee. The appeal was scheduled to be heard on October 28, 2013. On October 15, 2013, the Canadian Transit Company filed its application for declaratory relief at the Federal Court. It continued nonetheless to participate in the appeal proceedings before the Property Standards Committee.

[126] On November 1, 2013, the Property Standards Committee released its appeal decision modifying 83 of the City's repair orders to permit demolition as requested by the Canadian Transit Company. On November 14, 2013, the City of Windsor appealed these demolition orders. The Committee deferred the hearing of the appeals dealing with the remaining 31 properties pending settlement discussions between the Canadian Transit Company and the City of Windsor. Those discussions were unsuccessful.

[127] On January 28, 2014, the Property Standards Committee informed the parties that it was upholding the original repair orders for the 31 properties. On February 10, 2014, the Canadian Transit Company appealed the Committee's decision upholding these 31 repair orders.

[128] Both the Canadian Transit Company's appeal of the 31 repair orders and the City's appeal of the 83 demolition orders were to the Ontario Superior Court. The appeals were scheduled to be heard on April 7 and April 8, 2014.

[129] Rather than wait for the outcome of the appeals before the Superior Court, the Canadian Transit Company sought to activate the Federal Court's intervention it had initiated on October 15, 2013.

[130] It cannot be seriously contested that the issues raised by the Canadian Transit Company in its Federal Court application can be resolved in the context of the parties' ongoing litigation before the Superior Court. The result of diverting the course of the proceedings into a jurisdictional side-show is obvious — additional expense and delay in aid of

[125] Ces faits sont les suivants : le 9 octobre 2013, la Société a fait appel devant le Property Standards Committee (« Comité ») des ordres de réparation que lui a donnés la City of Windsor (« Ville de Windsor » ou « Ville ») le 24 septembre 2013. L'appel devait être entendu le 28 octobre 2013. Le 15 octobre 2013, la Société a introduit sa demande de jugement déclaratoire devant la Cour fédérale. Elle a néanmoins continué à prendre part aux procédures d'appel devant le Comité.

[126] Le 1<sup>er</sup> novembre 2013, le Comité a rendu la décision par laquelle il modifiait 83 des ordres de réparation donnés par la Ville afin de permettre la démolition comme le demandait la Société. Le 14 novembre 2013, la Ville de Windsor a fait appel de ces ordonnances de démolition. Le Comité a reporté l'audition des appels relatifs aux 31 autres propriétés en attendant l'issue des discussions que menaient la Société et la Ville de Windsor en vue d'un règlement. Ces discussions n'ont pas abouti.

[127] Le 28 janvier 2014, le Comité a informé les parties qu'il maintenait les ordres de réparation visant les 31 propriétés susmentionnées. Le 10 février 2014, la Société a fait appel de la décision du Comité maintenant ces 31 ordres de réparation.

[128] La Cour supérieure de l'Ontario a été saisie de l'appel de la Société relatif aux 31 ordres de réparation, ainsi que de l'appel de la Ville à l'encontre des 83 ordonnances de démolition. Ces appels devaient être entendus les 7 et 8 avril 2014.

[129] Au lieu d'attendre l'issue des appels interjetés devant la Cour supérieure, la Société a voulu activer l'intervention de la Cour fédérale qu'elle avait demandée le 15 octobre 2013.

[130] On ne peut sérieusement contester le fait que les questions soulevées par la Société dans la demande introduite en Cour fédérale peuvent être résolues dans le cadre du litige opposant les parties devant la Cour supérieure. Le résultat de la diversion du cours de l'instance par cette distraction de nature juridictionnelle est évident — des coûts et

nothing except avoiding a determination of the merits for as long as possible. To date, that jurisdictional diversion has cost the public a delay of three years. There is no basis for further delaying the Superior Court proceedings. In the words of the Federal Court's rules, it is neither "just" nor "expeditious" for it to weigh in on these proceedings, needlessly complicating and extending them. Remitting the matter to the Federal Court to reach the irresistible conclusion that a stay is warranted adds needlessly to the expense and delay.

[131] I would therefore dismiss the appeal in part and direct that a stay of the Federal Court proceedings be entered.

*Appeal allowed with costs, ABELLA, MOLDAVER, CÔTÉ and BROWN JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellant: Aird & Berlis, Toronto.*

*Solicitors for the respondent: Torys, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.*

*Solicitors for the intervener the Federation of Canadian Municipalities: Federation of Canadian Municipalities, Ottawa; Supreme Advocacy, Ottawa.*

délais additionnels qui n'aident en rien si ce n'est à repousser le plus longtemps possible une décision sur le fond. Jusqu'à maintenant, cette manœuvre de diversion juridictionnelle a coûté trois ans de délais au public. Rien ne justifie de retarder davantage l'instance devant la Cour supérieure. Aux termes des règles de la Cour fédérale, il n'est ni « juste » ni « expéditif » que la Cour fédérale se prononce sur ces procédures en les compliquant et les prolongeant inutilement. Renvoyer l'affaire à la Cour fédérale pour qu'elle arrive à la conclusion irrésistible qu'une suspension de l'instance s'impose ne fait qu'ajouter des dépenses et prolonger les délais inutilement.

[131] Je suis en conséquence d'avis de rejeter le pourvoi en partie et d'ordonner la suspension des procédures en Cour fédérale.

*Pourvoi accueilli avec dépens, les juges ABELLA, MOLDAVER, CÔTÉ et BROWN sont dissidents.*

*Procureurs de l'appelante : Aird & Berlis, Toronto.*

*Procureurs de l'intimée : Torys, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante la Fédération canadienne des municipalités : Fédération canadienne des municipalités, Ottawa; Supreme Advocacy, Ottawa.*